ACS–EU-SAMENWERKING NA 2020

OP WEG NAAR EEN NIEUW PARTNERSCHAP?

No. 93, maart 2015

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS
AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer
Vicevoorzitter	Prof.dr. A. van Staden
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta
	Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
	LGen b.d. M.L.M. Urlings
	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Gecombineerde Commissie Herziening Verdrag van Cotonou

Voorzitters	Mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts
	Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
Leden	Dr. B.S.M. Berendsen
	Prof.dr. J.B. Opschoor
	Mr. J.N.M. Richelle
	Mr. N.P. van Zutphen
Secretaris	Drs. P. de Keizer

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Op 28 februari 2014 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een adviesaanvraag over de herziening van het Verdrag van Cotonou. Hierin wordt de vraag gesteld of de huidige partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) en een groep landen uit Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACS-groep) na 2020 nog voortzetting verdient en zo ja, in welke vorm en met aandacht voor welke onderwerpen (zie bijlage I).

Met deze adviesaanvraag toont de Nederlandse regering haar bereidheid om in een vroeg stadium voorbereidingen te treffen voor onderhandelingen over een mogelijk vervolg op het Verdrag van Cotonou. Mede met het oog op het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 vindt de AIV de adviesaanvraag een welkome stap. Een belangrijk uitgangspunt zal zijn welke verwachtingen de ACS-landen zelf koesteren ten aanzien van de toekomstige samenwerking met de EU en andere partners, en ook hoe 'oude' en 'nieuwe' lidstaten van de EU hier tegenover staan. Op het moment van afronding van dit advies zijn hierover nog geen officiële standpunten naar buiten gebracht.

De adviesaanvraag werd in augustus 2014 in behandeling genomen door een gecombineerde commissie onder leiding van mw. prof.dr. K.C.J.M. Arts (CMR) en mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen (AIV/COS). Andere leden van de commissie waren dr. B.S.M. Berendsen (COS), prof.dr. J.B. Opschoor (COS), mr. J.N.M. Richelle (COS) en mr. N.P. van Zutphen (CEI). Het secretariaat werd gevoerd door drs. P. de Keizer, bijgestaan door stagiaires mw. J. Schonewille en dhr. R.R. Harding. Als ambtelijke contactpersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken waren mw. M.C. Albert (MA) en mr.drs. R.H. van Dijk (beiden DIE-EX) bij het opstellen van het advies betrokken. Ook werd medewerking verleend door mw. drs. C.B. Hagenaars en drs. G.T. Schulting van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie te Brussel.

Naast literatuuronderzoek werden in Den Haag, Brussel en telefonisch gesprekken gevoerd met deskundigen en direct betrokkenen waaronder topfunctionarissen van de ACS, Secretaris-Generaal Hon. A.M. Mumuni, *Chef du Cabinet* dr. O. Mailafia en Directeur Externe Betrekkingen J. Lodge. Ook ambassadeur dr. P. Gomes, die in maart 2015 Secretaris-Generaal Hon. A.M. Mumuni zal opvolgen, en ambassadeur dr. F. Pa'o Luteru stonden de commissie te woord. Aan EU-zijde vonden consultaties plaats met Plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Europese Commissie dr. K. Rudischhauser en Hoofd Internationale Betrekkingen P.J. Craig-McQuaide (MA). De commissie heeft ook gesproken met mr. G. Laporte van het ECDPM, prof.dr. N.J. Schrijver en vertegenwoordigers van CONCORD, Both Ends en 11.11.11. De commissie is hen allen erkentelijk voor hun waardevolle inzichten en inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 13 maart 2015.

I Inleiding

De betrekkingen tussen de Europese Unie (EU) en landen in Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS) voeren terug tot 1957. Destijds maakte de oprichting van de voorloper van de EU, de Europese Economische Gemeenschap (EEG), een regeling noodzakelijk voor de relaties met de toenmalige overzeese delen van de vier betrokken EEG-lidstaten: België, Frankrijk, Italië en het Koninkrijk der Nederlanden. Dit onderwerp was een belangrijk punt in de laatste fase van onderhandelingen en op enig moment zelfs een breekpunt. Uiteindelijk werd besloten tot een gezamenlijke aanpak van de relaties met deze zogeheten 'landen en gebieden overzee' (LGO's), inclusief de financiering van hun ontwikkeling.

Aldus voorzag het oprichtingsverdrag van de EEG in een associatieregeling die tot doel had om de economische en sociale ontwikkeling van deze LGO's te bevorderen en om hun economische banden onderling en die met de EEG te verankeren.[1]

In de periode die daarop volgde, werden de meeste van deze geassocieerde landen onafhankelijke soevereine staten. Omdat zij dientengevolge de status van LGO verloren, moest een nieuwe associatie bij verdrag worden geregeld. Dit gebeurde in de met hen gesloten Conventies van Yaoundé (1963-1975) en van Lomé (1975-2000).

In 1973 trad het Verenigd Koninkrijk toe tot de EEG en moest er een manier worden gevonden om ook het grote aantal landen dat deel uitmaakte van het Gemenebest te verbinden aan de EEG. Een aantal geassocieerde landen nam het voortouw om te komen tot gemeenschappelijke afspraken en aldus sloten 22 voormalige Britse koloniën zich aan. Het *Georgetown Agreement*, dat de oprichting van de ACS-groep als zodanig regelt, stamt uit 1975.[2]

De associatie van de ACS-landen met de EU op basis van de genoemde opeenvolgende verdragen stamt dus af van het oorspronkelijke Verdrag van Rome uit 1957 en is verankerd in het Gemeenschapsrecht van de EU (*acquis communautaire*).

De samenwerking tussen de ACS en de EU kreeg een vervolg toen partijen een partnerschapsovereenkomst afsloten in Cotonou in 2000. In lijn met eerdere conventies heeft het Verdrag van Cotonou tot doel om bij te dragen aan armoedevermindering en de geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie.[3] De lat kwam evenwel hoger te liggen doordat zwaarder en explicieter werd ingezet op politieke dialoog. Die zou zich in de loop der jaren naast mensenrechten, waar al eerder aandacht aan werd besteed, gaan uitstrekken over een brede waaier van andere onderwerpen zoals klimaatverandering, milieu, migratie, het Internationaal Strafhof en gendervraagstukken.

1 EEG Verdrag, 1957, artikel 131.

2 Zie: <http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/georgetownagreementonacp.jsp?menu=secretariat>.

3 Artikel 1, Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de Groep van Staten in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000, *Tractatenblad* 2001, no. 57, p. 3.

Bij de ondertekening van het Verdrag van Cotonou in 2000 bestond de ACS uit 77 lidstaten.[4] Nadien traden nog twee lidstaten[5] toe zodat de ACS-groep inmiddels 79 staten telt: 48 uit Afrika (het gehele continent met uitzondering van Noord-Afrika), 16 uit de Caraïben en 15 uit de Stille Oceaan (zie bijlage IV). Veel ACS-staten zijn 'minst ontwikkelde landen' volgens classificatie van de Verenigde Naties (VN).

De ACS-groep heeft de status van waarnemer binnen de VN en onderhoudt vanuit Brussel relaties met internationale organisaties als de Wereldbank, de Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling (OESO) en de Wereldhandelsorganisatie (*World Trade Organisation*, WTO). Door haar reikwijdte herbergt de ACS-landen die tevens lid zijn van een groot aantal verschillende regionale organisaties waaronder de *African Union* (AU), de *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA), de *Economic Community of West African States* (ECOWAS), de *Southern African Development Community* (SADC), de *Caribbean Community* (CARICOM), het *Caribbean Forum of ACP States*, het *Pacific Islands Forum*, en het *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA). Het secretariaat van de ACS-groep zetelt in Brussel. De organisatie houdt ook kantoor in Genève met het oog op het onderhouden van relaties met de WTO.

De Europese Unie is na 2000 sterk uitgebreid. Er vond zelfs bijna een verdubbeling plaats: van 15 lidstaten in 2000 naar 28 in 2015. De nieuwe lidstaten hebben zich na hun toetreding vrijwillig aan het Verdrag van Cotonou verbonden.

Het Verdrag van Cotonou is gesloten voor de duur van twintig jaar en loopt tot februari 2020. Anderhalf jaar voor de einddatum, dus niet later dan 1 september 2018, dienen partijen in onderhandeling te treden '*in order to examine what provisions shall subsequently govern their relations*'.[6] Tot dat moment wordt om de vijf jaar bezien of eventuele bijstelling gewenst is. Zo vond een eerste herziening van het Verdrag plaats in 2005 en een tweede in 2010. Van de herzieningsmogelijkheid in 2015 zal vermoedelijk geen gebruik worden gemaakt.

Binnen de ACS wordt al enige tijd nagedacht over een mogelijk vervolg op het Verdrag na 2020. Daarbij zijn fundamentele vragen gesteld over de ambities en het profiel waarmee de ACS-groep het komende decennium wil ingaan, of de groep meerwaarde behoudt boven samenwerkingsverbanden van regio's afzonderlijk, en over de eventuele inhoudelijke en partnerschapsprioriteiten voor de toekomst. Om dit proces van reflecties te voeden werd in november 2010 aan enkele ambassadeurs onder leiding van ambassadeur Gomes van Guyana gevraagd om zich te beraden op de toekomst van de ACS.

Op initiatief van deze zogeheten '*Ambassadorial Working Group on Future Perspectives for the ACP Group*' is een reeks van consultaties georganiseerd waarvan de definitieve

4 Inclusief Zuid-Afrika waar overigens maar een beperkt deel van het Verdrag op van toepassing is, zie Protocol 3 bij het Verdrag van Cotonou (ibid.) dat onder meer bepaalt dat de Cotonou-voorzieningen voor samenwerking op de terreinen ontwikkelingsfinanciering, economie en handel niet van toepassing zijn op Zuid-Afrika. Voor samenwerking op die terreinen is een aparte bilaterale overeenkomst met de EU opgesteld.

5 Cuba in december 2000 en Oost-Timor in mei 2003. Cuba is (nog) geen partij bij het Verdrag van Cotonou; Oost-Timor wel.

6 Verdrag van Cotonou, artikel 95(4).

uitkomsten in december 2014 – vertrouwelijk en intern – met leden van de ACS-groep zijn gedeeld. In maart 2013 werd een '*Eminent Persons Group*' (EPG)[7] ingesteld om een oordeel te geven over het functioneren van de ACS-groep sinds haar oprichting in 1975, en om met voorstellen te komen over de toekomstige koers en structuur van de organisatie. De bevindingen van de EPG waren nog niet bekend toen dit advies uitkwam.

Aan EU-zijde vonden eerste consultaties in 2011 en in 2013 plaats, zij het nog informeel van karakter. Recent is duidelijk geworden dat de Europese Commissie voorzichtig lijkt aan te sturen op een vervolgovereenkomst op het Verdrag van Cotonou. Dit bleek uit de taakstelling die de Commissaris Internationale Samenwerking en Ontwikkeling, Neven Mimica, bij zijn aanstelling in de herfst van 2014 heeft meegekregen, en in zijn introductie in het Europees Parlement duidelijk naar voren bracht.[8] Inmiddels verwoordt Commissaris Mimica op zijn webpagina zijn verantwoordelijkheid in deze als volgt: het 'lanceren van onderhandelingen over een herzien Verdrag van Cotonou met de ACS-groep van staten'.

Het aflopen van het Verdrag van Cotonou in 2020 biedt een uitgelezen kans om de samenwerking tussen de ACS en de EU tegen het licht te houden. Het beeld dat uit de eerste reeks van consultaties aan beide zijden naar voren komt – en ook werd benadrukt in gesprekken met deskundigen – is dat de betrekkingen tussen de ACS en de EU aan een fundamentele herijking toe zijn. Op eenzelfde voet doorgaan als in het verleden met licht aangepaste inhoud zal niet volstaan.

Het jaar waarin dit advies uitkomt (2015) wordt hoe dan ook een belangrijk jaar voor reflectie over de toekomstige betrekkingen tussen de ACS en de EU. In maart 2015 zal ambassadeur Gomes de huidige Secretaris-Generaal Mumuni opvolgen. De EU zal de komende maanden een serie *'expertconferences'* houden om zich te beraden over onderwerpen als strategische samenwerking, de toekomstige internationale duurzaamheidsagenda na 2015, financiering van ontwikkeling en demografische

7 Voorzitter van de EPG is Chief Olusegun Obasanjo, de vroegere President van Nigeria. Vicevoorzitters zijn Bharrat Jagdeo en Leonel Fernandez Reyna, ex-Presidenten van respectievelijk Guyana en de Dominicaanse Republiek. Andere leden zijn Patricia Francis (Jamaica), voormalig directeur van het *International Trade Centre*; Daoussa Bichara Cherif, vroegere minister van *Public Works, Transport, Housing and Urbanisation* van Tsjaad; Kaliopate Tavola, vroegere minister van Buitenlandse Zaken van Fiji; Ibrahima Fall uit Senegal, voormalig Assistent Secretaris-Generaal van de VN; Peter Gakunu uit Kenia, voormalig Bewindvoerder van het IMF; Sebastiao Isata uit Angola, voorheen *Special Representative and Head of African Union Liaison Office* in Guinea Bissau; Nureldin Satti uit Soedan, vroegere *Acting Special Representative for the UN Secretary General* in Burundi; Kolone Vaai, ex-Staatssecretaris voor Financiën in Samoa en Valentine Sendanyoye Rubwabiza, voorheen Plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Wereldhandelsorganisatie en momenteel *Chief Executive Officer* van de *Rwanda Development Board*.

8 Tijdens zijn presentatie aan het Europees Parlement eind 2014 wees hij erop dat: *'the question is not whether ACP countries are still important to the EU or not, but about how to best design our cooperation in the future'*. Maastricht, December 2014, p. 2. Zie voor alle informatie hierover, inclusief de 'mission letter' en informatie over de uitwisselingen met het Europees Parlement: <http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica_en>, geraadpleegd op 10 februari 2015. Uit deze bronnen blijkt ook dat coherentie van EU-beleid een andere belangrijke prioriteit voor de nieuwe EU Commissie is.

uitdagingen als verstedelijking en mobiliteit.[9] Het is de bedoeling dat de uitkomsten hiervan worden meegenomen in het groenboek over de toekomst van ACS–EU-betrekkingen dat de Europese Commissie zal opstellen. Zoals al aangegeven is het met name voor Nederland belangrijk dat gedurende 2015 de voorbereidingen zullen worden getroffen voor het voorzitterschap van de EU in de periode januari-juni 2016.

Dit advies beoogt een aanzet te geven tot standpuntbepaling van de Nederlandse regering. Gezien de voorziene consultaties in 2015 is het goed mogelijk dat gevolgtrekkingen later in het jaar zullen moeten worden bijgesteld en dat andere aspecten nog analyse behoeven. De AIV zal in dat geval overwegen om aanvullend te adviseren.

Het advies is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding staat de AIV stil bij de veranderende context waarbinnen de ACS–EU-samenwerking zich voltrekt. Achtereenvolgens komen geopolitieke factoren, regionalisering, de internationale agenda voor duurzame ontwikkeling en de financiering hiervan aan bod. Hoofdstuk III geeft een beeld van de interne institutionele ontwikkelingen aan de zijde van de ACS en de EU, waarna hoofdstuk IV ingaat op de uitvoering van het Verdrag tot nu toe en de behaalde resultaten onder elk van de drie hoofdpijlers (politieke dialoog, ontwikkelingshulp en economische samenwerking en handel). Ook wordt een inschatting gegeven van het functioneren van de bijbehorende instituties. Hoofdstuk V tenslotte, vat de bevindingen samen en geeft conclusies en aanbevelingen voor een eventueel vervolg na 2020.

9 Europese Commissie, *Specific Terms of Reference for Project to Stimulate Wider Discussion on Post-Cotonou Issues*, December 2014, pp. 1-2.

II Veranderende context

Een duiding van de toekomstige betrekkingen tussen de ACS en de EU vereist een beschouwing van de bredere context waarin die zich zullen gaan afspelen. Zonder de pretentie te hebben een in breedte en diepte volledig dekkend beeld te verschaffen wordt hieronder aandacht geschonken aan de veranderende geopolitieke verhoudingen, mondialisering en regionalisering, de opkomende nieuwe internationale agenda voor duurzame ontwikkeling en de bijbehorende bronnen van financiering. In meer of mindere mate zijn dit externe factoren. De veranderingen die zich *binnen* de twee groepen verdragspartijen hebben voltrokken worden in het hiernavolgende hoofdstuk belicht.

II.1 Veranderende geopolitieke verhoudingen

Waren de verhoudingen in de wereld in de vorige eeuw nog grotendeels bipolair van aard, in de 21ste eeuw zien we meer en meer een multipolaire mondiale samenleving ontstaan. Dit stelt nieuwe eisen aan internationaal beleid en buitenlandse politiek. Neem de economische en politieke opkomst van Azië die, zoals de AIV in een advies van januari 2014 constateerde, van strategische betekenis is en de betrekkingen tussen Europese lidstaten onderling en die met de Verenigde Staten op de proef stelt.[10]

Er bestaat gezamenlijk belang bij de handhaving van vrede en veiligheid in de Aziatische Pacific, alsmede bij voortzetting van de economische groei in het gebied. Echter, er zijn aanzienlijke verschillen tussen de Verenigde Staten en de EU waar het hun belangen in de regio betreft. Die vloeien niet alleen voort uit uiteenlopende geografische ligging (de Verenigde Staten is wel een Pacific-macht, Europa niet) en ongelijke militaire capaciteit, maar ook uit verschil van opvatting over de gewenste aanpak van spanningen en conflicten.

Europa was van oudsher de belangrijkste, zo niet enige, samenwerkingspartner voor veel ACS-landen, in het bijzonder in Afrika. Maar sinds ruim een decennium hebben belangrijke opkomende economieën als Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika (BRICS) een herkenbare presentie gekregen, zowel in ACS- en andere (ontwikkelings-) landen als in de VN. Zeker wat betreft het Afrikaanse continent bestaat de indruk dat de interesse van de BRICS vooral wordt ingegeven door de wens om te putten uit de grondstoffenrijkdom en om toegang te verkrijgen – en te behouden – tot afzetmarkten.

Dit is niet verwonderlijk, ook de Europese belangstelling voor Afrika wordt ingegeven door strategische belangen. Hierbij dient aangetekend te worden dat in de samenwerking tussen de ACS en de EU in een langdurig proces van vallen en opstaan – naast aandacht voor grondstoffen – elementen als de veranderende internationale veiligheidssituatie en duurzaamheid steeds centraler zijn komen te staan. ACS-landen laten niet na om te benadrukken dat de gemeenschappelijke beginselen van goed bestuur, mensenrechten en democratie belangrijke elementen vormen in de relatie met de EU en een duidelijke toegevoegde waarde hebben.

10 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen*, Den Haag, advies nummer 86, december 2013, pp. 57-58.

De groeiende invloed van China in Afrika komt tot uiting in de vele wegen, gebouwen en/of andere infrastructuur die voor universiteiten, ziekenhuizen en ook de Afrikaanse Unie (AU) recent zijn aangelegd. Welke prestaties van Afrikaanse regeringen, naast de levering van grondstoffen, daar tegenover staan is minder evident. Ook het Midden-Oosten is een grotere investeerder geworden op het Afrikaanse continent.

Hoe ingrijpend de internationale verhoudingen inmiddels zijn gewijzigd blijkt uit de periode na de recente financiële crisis toen Angola financiële hulp verleende aan Portugal en hoogopgeleide ingenieurs vanuit Portugal naar Angola vertrokken omdat er daar voor hen betere kansen op werk waren.[11] Nairobi staat bekend als '*Silicon Savannah*', waar *e-hub* een motor is van vernieuwing en multinationale bedrijven aantrekt. Rwanda, ook een *e-hub*, heeft wereldwijd de top bereikt van participatie van vrouwen in de politiek. *Africa Rising* is het nieuwe modewoord voor internationale conferenties sinds *Time Magazine* de slogan op de voorkant van het blad positioneerde.[12] Veel ACS-landen hebben de ambitie om tussen 2020 en 2030 een middeninkomensland te worden. Hiermee geven zij aan te streven naar vermindering van afhankelijkheid van internationale hulp.

II.2 Mondialisering én regionalisering van de economie

Een belangrijke geopolitieke ontwikkeling is de mondialiserende economie. De toenemende vervlechting van markten bemoeilijkt het maken van handelsafspraken. Waren die enkele decennia terug nog simpel gericht op het openstellen van nationale grenzen en aanpassen van importtarieven, nu vragen (soms minder transparante) zaken als subsidie- en prijsbeheer, het hanteren van quota's, het verlenen van importcertificaten, kwaliteitseisen, pakkingsvoorschriften en certificatie om aandacht.[13]

De toenemende vervlechting van markten en productieketens wereldwijd leidt tot nieuwe problemen en prioriteiten die in de eerste plaats in mondiaal verband dienen te worden aangepakt. Of het Verdrag van Cotonou hiertoe een geschikte bijdrage kan leveren valt nog te bezien. Vast staat dat de armste landen gebaat zullen zijn bij een zo sterk mogelijke vertegenwoordiging om ervoor te zorgen dat mondiale handel bijdraagt aan grotere internationale gelijkheid en rechtvaardigheid.

Samenhangend met mondialisering heeft zich in de afgelopen decennia in vele regio's een proces van intensivering en verdieping van regionale samenwerking voorgedaan, vooral op politiek belangrijke terreinen als economische samenwerking, handel en

11 Zie bijvoorbeeld *'Angola pours money into debt-ridden Portugal'*, The Guardian, 18 November 2011, zie: <http://www.theguardian.com/world/2011/nov/18/angola-boom-debt-riddled-portugal>; '*Portuguese escape austerity and find a new El Dorado in Angola'*, The Guardian, 16 September 2012, 2011. Zie: <http://www.theguardian.com/world/2012/sep/16/portuguese-exodus-angola-el-dorado>; Lucy Ash, '*Portugal's jobless graduates flee to Africa and Brazil*', BBC News, Lisbon. Zie: <http://www.bbc.com/news/world-14716410>; alle geraadpleegd op 28 januari 2015.

12 Zie bijvoorbeeld: <http://www.africa-rising.org>, geraadpleegd op 15 januari 2015.

13 D. Held and C. Rogers, *Global Governance at Risk*, Polity, Cambridge, 2013, p. 2. Onderhandelen over handelsakkoorden mag dan complexer zijn geworden, het heeft de wereld er niet van weerhouden ze af te sluiten en zeker niet in regionaal verband. Volgens cijfers van de Wereldhandelsorganisatie bestonden al in 2005 330 regionale handelsovereenkomsten waaraan alle landen in de wereld met minstens één zo'n overeenkomst verbonden was, op één uitzondering na: Mongolië.

migratie. Dat geldt zeker voor de regio's binnen de ACS-groep, al heeft het even geduurd voordat de samenwerking daadwerkelijk tot wasdom kwam. Doordat de politieke en instrumentele binding tussen ACS-landen eerst nog zwak was en de oriëntatie op Europa de overhand had, duurde het geruime tijd voordat regionale intra-ACS-samenwerking zich begon af te tekenen.

In de Caraïben, Stille Oceaan, West-Afrika, Oost-Afrika en zuidelijk Afrika is regionale samenwerking steeds belangrijker geworden. De opkomst van de AU sluit hier nauw op aan en is te verklaren vanuit de behoefte van het continent om zich sterker te profileren. De Europese Commissie en individuele lidstaten van de EU hebben zich hiervoor ingezet en de afgelopen jaren de institutionele opbouw en uitbouw van de AU actief ondersteunt, inclusief instituties als de Afrikaanse Commissie en het Pan-Afrikaans Parlement.

Binnen de ACS-groep wekte deze steun aan de AU in eerste instantie enige wrevel omdat het erop leek dat een concurrent ten tonele was verschenen. Het relatieve overwicht van Afrika binnen de ACS was immers al vaker onderwerp van gesprek geweest. Daarbij kwam dat mondiale spelers eerder geneigd bleken om samen te werken met de AU dan met de ACS-groep vanuit de gedachte dat de ACS-groep een institutie is die voortsproot uit een geprivilegieerde relatie met de EU. De verhouding tussen de ACS-groep en de AU is nog altijd niet gemakkelijk, al wordt steeds minder gedacht in termen van uitsluiting en steeds meer langs lijnen van complementariteit en wederzijdse versterking.

Hierbij brengt de ACS-groep naar voren dat het een mondiale organisatie is die een grote groep landen uit drie continenten vertegenwoordigt, en dat de relatie met de EU wel belangrijk wordt gevonden maar niet langer noodzakelijk exclusief. Ook de EU wordt geconfronteerd met de vraag hoe zij zelf het best haar belangen kan behartigen en welke relaties met welke regionale groepen hierbij van belang zijn.[14]

II.3 Opkomende internationale agenda voor duurzame ontwikkeling

Op mondiale schaal vinden momenteel belangrijke discussies plaats over de toekomst van internationale samenwerking en nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen (naar de Engelse term *Sustainable Development Goals* in het vervolg afgekort tot SDGs). Hierbij krijgt ook de architectuur van multilaterale instituties en de beheersstructuur aandacht. De discussies worden eerst en vooral gevoerd in bestaande multilaterale organisaties. Hiervan is de ACS als zodanig geen lid en daarom niet altijd vertegenwoordigd.[15]

De focus in internationaal verband op duurzame ontwikkeling is niet nieuw. Al meer dan

14 Hierbij zij opgemerkt dat de ACS en zeker ook de EU meer geledingen kennen dan in dit advies tot uiting kunnen komen. Binnen de EU bijvoorbeeld kennen de lidstaten, de Directoraten Ontwikkeling en Handel, en de Europese Dienst voor Extern Optreden soms verschil van inzicht.

15 ACS-landen hebben wel een stem in de G77 bijvoorbeeld, waarin ze zich onderscheiden van grotere opkomende landen. Wat betreft de toekomstige internationale agenda voor duurzame ontwikkeling was het belangrijk dat de ACS en de EU in juni 2014 een gezamenlijk standpunt uitbrachten met betrekking tot de SDG-onderhandelingen, met onder meer aandacht voor vrede en veiligheid en conflictbeheersing. Dit gezamenlijke standpunt was overeengekomen nadat het niet gelukt was om tussen de AU en de EU zo'n standpunt te formuleren, zie: <http://ec.europa.eu/europeaid/news/joint-statement-european-commissioner-development-andris-piebalgs-and-environment-commissione-0_en>, geraadpleegd op 15 januari 2015.

zestig jaar richt de internationale gemeenschap zich op het thema ontwikkeling. Zoals bekend zijn in de afgelopen vijftien jaar vooral de *Millennium Development Goals* (MDGs) leidend geweest, met aandacht voor armoedebestrijding, voedsel- en waterzekerheid en gezondheid. Daarnaast richtten de MDGs zich ook op enkele duurzaamheidsaspecten als biodiversiteit en klimaat. Het Verdrag van Cotonou gaat hier specifiek op in, vooral sinds de herziening van het Verdrag in 2005 toen werd gesteld dat de MDGs als leidraad dienen te fungeren voor de op landenniveau te ontplooien ontwikkelingsstrategieën.[16]

De MDGs zullen in 2015 slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Gebaseerd op het resterende deel van de agenda en de uitkomsten van de VN-Conferentie over Duurzame Ontwikkeling (Rio+20, 2012) staat de internationale gemeenschap thans een nieuwe en meer omvattende set van doelstellingen voor ogen in de vorm van bovengenoemde SDGs. Deze zijn nu volop in onderhandeling en de verwachting is dat hierover in september 2015 in VN-verband een besluit wordt genomen. Vooralsnog omvat het SDG-pakket 17 doelstellingen en daaraan gekoppeld 169 specifieke doelen die tezamen een agenda voor duurzame ontwikkeling vormen.

Uitgangspunt blijft armoedebestrijding met als bijbehorende elementen duurzame ontwikkeling, inclusieve groei, werkgelegenheid, verminderde ongelijkheid, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het tegengaan van geweld en misbruik en exploitatie van kinderen en jongeren, en gerevitaliseerd mondiaal partnerschap met betrokkenheid van relevante actoren en maatschappelijke organisaties. Een van de voorlopige doelen gaat specifiek in op mensenrechten en verbindt dat aan duurzame ontwikkeling en het verhogen van *accountability* van instituties. Ook een aantal mondiale publieke goederen vinden hun weg in deze agenda voor duurzame ontwikkeling zoals voedselzekerheid, energie en klimaatbeheersing.[17]

II.4 Financiering van ontwikkeling: naar een nieuwe definitie van hulpgelden

Al geruime tijd staat het begrip *Official Development Assistance* (ODA) ter discussie. Dit, tegen de achtergrond van toegenomen twijfel over de effectiviteit van hulp, opkomst van andere actoren en donoren en de mogelijk gewenste verbreding van activiteiten die onder ODA vallen.

De OESO wijst erop dat de relatieve betekenis van ODA-geldstromen voor het realiseren van ontwikkelingsdoelen weliswaar afneemt, maar dat die betekenis in absolute termen nog steeds groot is. Dit geldt vooral voor de minst ontwikkelde landen en fragiele staten die vaak nog een relatief klein deel van ontwikkelingsgelden krijgen toegewezen.[18]

16 Na herziening van het Verdrag in 2005 vermeldt de Preamble dat de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (...), met name de uitroeiing van extreme armoede en honger, alsmede de ontwikkelingsdoelen en beginselen die zijn overeengekomen tijdens de conferenties van de VN, een duidelijke visie bieden en aan de samenwerking tussen de ACS en de EU in het kader van het Verdrag van Cotonou ten grondslag moeten liggen. Zie: Tractatenblad 2005, nummer 295, p. 11.

17 UN Secretary-General, *Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, UN, New York, 4 December 2014, en het *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*, UN Doc. A/68/970.

18 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Ontwikkelingssamenwerking: meer dan een definitiekwestie*, briefadvies nummer 25, Den Haag, mei 2014.

Dit zijn de landen die over het algemeen nog een inhaalslag moeten maken voor het realiseren van de MDGs. Bovendien brengt fragiliteit een grotere kans voor een land om getroffen te raken door onbeheersbare crises, zoals de ebolacrisis in West-Afrika recent nog eens liet zien.

In het kader van de uitkomsten van Busan en de *New Deal* voor fragiele staten zou het met betere coördinatie en aanvullende middelen mogelijk moeten zijn om ontwikkeling op gang te brengen en in te bedden in regionale vormen van ondersteuning.[19] Daarbij is een relevant aanknopingspunt dat maar liefst 39 van de 48 minst ontwikkelde landen zijn vertegenwoordigd in de ACS-groep en tevens ingebed in regionale structuren die deel uitmaken van de ACS.[20] Tevens worden de armste landen onder het Verdrag van Cotonou minstens zo goed ondersteund als in andere ontwikkelingssamenwerkingsrelaties.

Over herdefiniëring van het begrip ODA heeft de AIV eerder opgemerkt dat het niet om bezuiniging zou moeten gaan maar om een herijking.[21] Immers, betrouwbaarheid, eigenaarschap en voorspelbaarheid zijn grondbeginselen van internationale afspraken die niet zonder meer unilateraal kunnen worden losgelaten. Een verandering van de ODA-definitie dient voort te komen uit de Declaraties van Parijs, Accra en Busan over effectiviteit van hulp alsmede uit de nieuwe duurzame ontwikkelingsagenda na 2015.

Het zal daarbij nodig zijn om kritisch te kijken naar mogelijkheden om tot verbeterde taakverdeling en onderlinge afstemming van hulp te komen (bijvoorbeeld via *joint programming* die al wel plaatsvindt, maar nog niet altijd even succesvol is) en ook naar innovatieve vormen van financiering. Een bredere financieringsstroom is nodig, gevoed door zowel officiële geldstromen als particuliere initiatieven, al dan niet in de vorm van *blending*.[22] Deze behoren allen gekoppeld te zijn aan resultaatverplichtingen op het gebied van armoedebestrijding en aan andere overeengekomen doelstellingen van internationale samenwerking.

19 Zie de overeenstemming die in 2011 in Busan bereikt werd, waarin de internationale gemeenschap concrete voorstellen doet om de effectiviteit van hulp te verhogen, met aandacht voor grotere zeggenschap vanuit ontwikkelingslanden zelf, focus op resultaten, verbeterde samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid. In een specifiek onderdeel wordt ingegaan op de zogeheten *New Deal* voor fragiele staten die meer werk hoopt te maken van vredesopbouw en institutionele versterking, capaciteitsontwikkeling en transparantie, zie: <http://www.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>, p. 8, geraadpleegd op 22 januari 2015.

20 De niet-ACS-minst ontwikkelde landen zijn: Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Cambodja, Laos, Myanmar, Nepal, Jemen en Zuid-Soedan. Zie: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf>, geraadpleegd op 15 januari 2015.

21 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Ontwikkelingssamenwerking: meer dan een definitiekwestie*, briefadvies nummer 25, Den Haag, mei 2014.

22 Om een indicatie te geven van de vraag naar ondersteuning: het *Department of Economic and Social Affairs* van de VN raamt de benodigde extra totale uitgaven per jaar voor mondiale duurzame ontwikkeling – inclusief energie, water, biodiversiteit, land- en voedselzekerheid – op US$ 1.900 miljard, ofwel 2,7% van het bruto wereldproduct. Hiervan zou US$ 800 miljard nodig zijn voor de transitie naar duurzame ontwikkeling in lage en middeninkomenslanden. Mogelijk de helft hiervan zou via internationale financiering bijeengebracht dienen te worden.

III Interne ontwikkelingen binnen de EU en de ACS-groep

III.1 Herijking van uitgangspunten binnen de EU

Sinds de totstandkoming van het Verdrag van Cotonou in 2000 hebben zich grote wijzigingen voorgedaan in de EU. Vooral de uitbreiding met dertien lidstaten heeft sporen getrokken en tot aanzienlijke aanpassingen geleid. De nieuw toegetreden lidstaten kenden een andere traditie met betrekking tot internationale samenwerking dan de meeste oudere lidstaten en dit noopte tot herbezinning op hulp en ontwikkelingssamenwerking.[23]

De nieuwe lidstaten moesten zich oriënteren op de verplichtingen die onderdeel zijn van het Gemeenschapsrecht van de EU in het kader van internationale samenwerking en zich die later toe-eigenen. Het Verdrag van Lissabon introduceerde een belangrijke wijziging in het algemene EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid door in artikel 208 direct te verwijzen naar uitbanning van armoede als centrale doelstelling. Tegelijkertijd behield dat Verdrag de verwijzing naar beleidscoherentie – een uitgangspunt dat mede door Nederland in de afgelopen decennia sterker onder de aandacht van de makers en uitvoerders van het externe Europese ontwikkelingsbeleid is gebracht.

De uitbreiding van de EU naar het oosten leidde ook tot een grotere confrontatie met armoede binnen de Unie. In sommige nieuw toegetreden lidstaten is de problematiek ten aanzien van armoede immers ook omvangrijk. Deze nieuwe dimensies van armoede gingen soms ten koste van solidariteit met landen buiten de EU, maar leidden ook tot een groter begrip van de noodzaak van gezamenlijke inspanningen om armoede wereldwijd te bestrijden en daarbij coherentie na te streven.

De Eurobarometer laat een relatief stabiel patroon zien van steun onder Europese burgers voor mondiale armoedebestrijding. In een recent rapport van de Europese Commissie vindt de Eurobarometer zelfs toegenomen steun voor ontwikkelingsinspanningen onder het Europese publiek. Een grote meerderheid van 85% vindt dat ontwikkelingslanden moeten worden geholpen en 67% van het Europese publiek vindt dat de EU haar hulpinspanningen zou moeten intensiveren.[24]

Als gevolg van het Verdrag van Lissabon is de werkwijze van de EU in haar externe betrekkingen drastisch aangepast. Er wordt nu bijvoorbeeld minder unanimiteit vereist dan in het verleden het geval was. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) is opgericht om de buitenlandpolitieke samenwerking in Europa te versterken en om het werk

23 Zie bijvoorbeeld: A. Mold (ed.), *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

24 European Commission, '*As European Year for Development Kicks Off, New Figures Show Increased EU Citizens' Support for Development*', *press release*, 12 January 2015, zie: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3060_en.htm>, geraadpleegd op 15 januari 2015. Met een totale bijdrage van € 57 miljard (2013) draagt Europa meer dan de helft van de ODA bij, ofwel 0,43% van het bruto inkomen van de EU. Zie: *press release* <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-388_en.htm>, geraadpleegd op 20 februari 2015.

van de Hoge Vertegenwoordiger te ondersteunen door een eigen Europese diplomatieke dienst. Hiermee wordt, zo is de bedoeling, de integratie van ontwikkelingssamenwerking, hulp en handel beter ingebed in de institutionele structuur voor samenwerking met derde landen.

Door de EU zijn aparte regelingen getroffen en budgetten vastgesteld voor steun aan haar buurlanden in het zuiden en oosten. Deze zijn bedoeld om samenwerking te bevorderen op een breed scala aan terreinen. Ook werden samenwerkingsrelaties aangegaan met landen in Azië en Latijns-Amerika. Grote verschillen tussen deze relaties en die met de ACS-landen zijn dat de relaties met deze landen niet altijd zijn gebaseerd op een veelomvattend wederzijds bindend verdrag, dat de groepsbenadering (zoals bij de ACS) slechts mondjesmaat wordt toegepast, dat hulp unilateraal door een EU-instrument wordt vastgesteld en dat programma's uiteindelijk door EU-instituties worden goedgekeurd en gecontroleerd. In de ACS–EU-samenwerking is hiervoor een gezamenlijk institutioneel kader beschikbaar waardoor er een hoger niveau van eigenaarschap door de ACS-landen wordt ervaren.

In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat de EU al enige tijd wordt geconfronteerd met nieuwe financiële en economische concurrentie vanuit onder meer de BRICS-landen, die zich bijvoorbeeld in Afrika meer en meer manifesteren. Dit dwingt de EU om zich strategisch te beraden op haar positionering op het wereldtoneel. De historische banden met de ACS-landen kunnen hierbij beschouwd worden als een potentieel pluspunt, mits correct in stelling gebracht.

III.2 Reflecties binnen de ACS over de toekomstige koers

Ook de ACS-groep is onderhevig aan nieuwe interne ontwikkelingen. Men is niet teruggeschrokken voor een proces van *soul-searching*, waarbij vanuit verschillende geledingen van de organisatie fundamentele vragen werden gesteld bij de missie en doelstellingen van de organisatie, haar identiteit en politieke opstelling en de effectiviteit van de bijbehorende beheersorganen.

De ACS is zich bewust van de snelle veranderingen op wereldniveau en staat open voor bredere samenwerking in internationaal verband, niet alleen met de EU maar ook bilateraal met opkomende economieën en in zuid-zuid relaties. Vooral ten aanzien van vraagstukken als arbeidsmigratie, duurzaam gebruik van grondstoffen en klimaatverandering is de gedachte dat deze op overstijgend niveau moeten worden aangepakt, waarbij de EU een belangrijke rol kan spelen vanwege het wederzijdse belang en de beschikbare expertise op deze beleidsterreinen.

De ACS lijkt zich minder exclusief op Europa te willen richten, maar ziet de historische band met de EU wel als een belangrijke factor om in de toekomst ook samenwerking op mondiaal niveau te bevorderen. De ACS heeft niet geschuwd om daarbij ook kritisch te kijken naar de vertaling van deze ambities naar het eigen institutionele niveau en vragen te formuleren die in het verlengde liggen van zo'n ambitie. Op dit moment wordt bijvoorbeeld onderzocht of het secretariaat van de ACS met eigen middelen kan worden bekostigd middels het berekenen van contributies door lidstaten en het instellen van een donatiefonds.

IV Het Verdrag van Cotonou: resultaten en functioneren

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van concrete ervaringen met de samenwerking tussen de ACS en de EU in het kader van het Verdrag van Cotonou. Het beschrijft resultaten die zijn behaald binnen de drie hoofdpijlers van het Verdrag (namelijk politieke dialoog, ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking en handel) en plaatst kanttekeningen bij de beheersorganen ervan. Het heeft niet de pretentie van een omvattende evaluatie. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand referentie-materiaal zoals publicaties van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB), het *Department for International Development* (DfID) van het Verenigd Koninkrijk, en jaarverslagen en andere rapporten van de OESO en de *European Court of Auditors*.[25]

IV.1 Politieke dialoog

Politieke dialoog is een belangrijk fundament van de ACS–EU-samenwerking. Het vormt de ideologische basis die richting en inspiratie geeft aan de hand van gemeenschappelijke waarden. Zowel structurele als adhoc vormen van politieke dialoog dienen de inhoud en betekenis van die gemeenschappelijke waarden voor deelnemende landen zichtbaar te maken.

In het Verdrag van Cotonou (artikel 9) staan drie kernwaarden centraal, namelijk: 'eerbiediging van de rechten van de mens, democratische beginselen en de rechtsstaat'. Deze drie waarden zijn essentiële onderdelen van het Verdrag. Goed bestuur, inclusief optreden tegen corruptie, heeft juridisch een iets minder sterke status maar geldt als basisbeginsel van de overeenkomst. In artikel 8 worden de onderwerpen omschreven waarop de politieke dialoog zich kan richten zoals wapenhandel, buitensporige militaire uitgaven, verdovende middelen, georganiseerde misdaad, strategische samenwerking en etnische-, religieuze- of rassendiscriminatie. Deze worden beschouwd als 'specifieke politieke aangelegenheden van gemeenschappelijk belang of van algemeen belang voor het bereiken van de doelstellingen van het akkoord'.

In de praktijk is een grote diversiteit aan politieke dialoog ontstaan. Dit vindt plaats op bilateraal niveau, tussen lidstaten onderling en over specifieke politieke kwesties die beide landen aangaan. Gebruikelijker is de vorm waarin de EU als groep overleg voert met een afzonderlijke lidstaat van de ACS, bijvoorbeeld over recente politieke ontwikkelingen die als verontrustend worden ervaren zoals een staatsgreep, verkiezingsfraude of schending van mensenrechten. Politieke dialoog kan ook de vorm aannemen van overleg op overstijgend niveau, tussen de ACS-groep en de EU als zodanig, over onderwerpen met een sterk politieke lading zoals migratievraagstukken of over onderwerpen die in VN-verband aan de orde komen zoals de internationale agenda voor duurzame ontwikkeling en mondiale publieke goederen.

25 Zie onder andere: IOB, *The Netherlands and the European Development Fund – Principles and Practices: Evaluation of Dutch Involvement in EU Development Cooperation* (1998-2012), IOB Report No. 375, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, The Hague, March 2013, met name bijlage 9: *The Article 8 Political Dialogue and What Happens when it Fails*; J. Bossuyt, C. Rocca, B. Lein, Political Dialogue and Human Rights under article 8 of the Cotonou Agreement, Brussels, European Union, 2014; DfID, *Multilateral Aid Review Update: Driving reform to achieve multilateral effectiveness,* December 2013; OESO, *European Peer Review 2012,* Paris, 2012; en *European Court of Auditors,* Special Report, No. 18/2009.

Artikelen 96 en 97 van het Verdrag bieden de juridische basis voor eventuele opschorting van de samenwerking in het geval een van de partijen van mening is dat essentiële en fundamentele elementen niet worden gerespecteerd en dat de 'normale' structurele dialoog niet tot het gewenste resultaat leidt.[26] Tot op heden is deze procedure slechts in een relatief klein aantal gevallen gebruikt, overigens met overwegend bemoedigende resultaten waarbij stapsgewijs herstel van de constitutionele rechtsorde werd bereikt.[27]

Politieke dialoog die plaatsvindt op individueel landenniveau voltrekt zich voor een deel achter de schermen en is daarom moeilijk te beoordelen. Net zoals in de samenwerking met landen in Azië, Latijns-Amerika en buurlanden van de EU bestaat er een gevoeligheid als zaken aan de orde komen die als interne aangelegenheden worden beschouwd. Dit heeft zich in de praktijk voorgedaan bij discussies over begrotingssteun aan een ACS-land die werd opgeschort door de EU op grond van (vermeende) mensenrechtenschendingen. Waar de EU wil voorkomen dat bepalingen in het Verdrag over mensenrechten, goed bestuur, constitutionele rechtsorde en corruptie een dode letter blijken, doet het ter discussie stellen van dergelijke zaken de partnerlanden al gauw denken aan het stellen van 'conditionaliteiten'. Dit geldt natuurlijk eens te meer als andere dan EU-donoren (maar soms ook Europese lidstaten in bilateraal verband) vergelijkbare voorwaarden niet aan de orde stellen.

Er is kritiek geuit op de soms beperkte zichtbaarheid van de EU in ACS-landen en het ontbreken van het vereiste politieke niveau bij beide gesprekspartners in politieke dialoog-bijeenkomsten. Zelfs wanneer een dialoog op landenniveau constructief verliep is de EU soms verweten te weinig assertief te zijn in haar optreden en onvoldoende op te komen voor de beginselen van democratie en het belang van maatschappelijke organisaties.

Dialoog werd soms bemoeilijkt doordat de signalen vanuit de EU niet altijd eenduidig waren. Historische banden tussen een bepaalde EU-lidstaat en een specifiek ACS-land liepen hier soms doorheen. Dit verklaart in belangrijke mate het feit dat toepassing van artikelen 96 en 97 (speciale consultatie en mogelijk sancties) slechts bij hoge uitzondering plaatsvindt. Sinds het Verdrag van Lissabon is aan EU-kant de politieke dialoog beter verankerd en is ook de samenwerking en coördinatie tussen de EU en haar lidstaten in derde landen sterk verbeterd. Hierdoor heeft haar opstelling aan helderheid gewonnen en lukt het de EU beter om namens haar lidstaten te spreken en op te treden. Dit is zeker het geval in fragiele landen waar EU-lidstaten zich steeds meer via de EU laten vertegenwoordigen.

26 In dat geval kan worden overgegaan tot een unieke vorm van consultatie tussen troika's van ACS en EU-staten die in principe tot doel heeft om de betrekkingen te normaliseren aan de hand van een duidelijk omschreven pakket van te realiseren doelstellingen, waar mogelijk vergezeld van ondersteunende maatregelen gericht op het aanpakken van geconstateerde problemen (bijvoorbeeld herstel van de constitutionele orde of het houden van open, eerlijke en vrije verkiezingen). Zoals aangeven kan, indien nodig, de uitvoering van het Verdrag ook geheel of gedeeltelijk opgeschort worden als reactie op geconstateerde gebreken. Hoewel dit een wederkerige procedure is, werd zij in de praktijk tot nu toe uitsluitend door de EU geïnitieerd om maatregelen te nemen naar aanleiding van een acute crisis in een individueel ACS-land.

27 In bijlage 9 van de al aangehaalde IOB-evaluatie worden vijftien gevallen genoemd die tussen 2000 en 2009 zouden hebben plaatsgevonden. J. Bossuyt, C. Rocca, B. Lein, in hun *Political Dialogue and Human Rights under Article 8 of the Cotonou Agreement*, Brussels, European Union, 2014, pp. 13-14, telden 6 gevallen tussen 2008 en 2013.

Opvallend is dat de ACS–EU politieke dialoog op hoger, collectief niveau maar beperkt van de grond is gekomen. Dat er behoefte bestaat aan andere vormen van politieke dialoog – en over andere onderwerpen dan specifiek voorzien in het Verdrag van Cotonou – bleek nog eens uit een verklaring van ACS-staatshoofden tijdens een topontmoeting in Malabo, Equatoriaal Guinee, in 2012. Daarin drongen zij aan op dialoog via een te formeren *High Level Panel* om op politiek niveau uit de impasse te raken in de onderhandelingen over *Economic Partnership Agreements* (EPAs, zie later dit hoofdstuk). Op het verzoek van de staatshoofden, dat later nogmaals door de president van Benin bij de voorzitter van de Europese Commissie werd neergelegd, is nooit in positieve zin gereageerd.

Op ander vlak drong de EU met steun van Nederland bij de herziening van het Verdrag in 2010 aan op een uitbreiding van de bepalingen voor de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en het betreffende artikel 13 praktischer van aard te maken. Dat leverde geen verdragswijziging op maar betekende wel het startsein voor een migratiedialoog over nauwere samenwerking inzake onvolkomenheden in asielbeleid, inclusief terug- en overname van uitgeprocedeerde asielzoekers. In dit kader vond in Brussel in april 2014 een seminar plaats over verdere operationalisering van de samenwerking op dit terrein.

Er is op het punt van migratie dus een aanzet gegeven en ervaring opgedaan die in de toekomst verder uitgebouwd kan worden. Hoewel er zeker zaken zullen zijn die op het niveau van politieke dialoog tussen de EU en een enkel ACS-land besproken dienen te worden – of juist via gezamenlijk optreden van de ACS en de EU in multilaterale fora – zal het meeste van de migratiediscussie zich afspelen op collectief ACS–EU-niveau. Daarbij dient wel bedacht te worden dat nogal wat migranten naar Europa trekken die niet uit ACS-landen afkomstig zijn.

Interessant is de politieke dialoog die zich in parlementair verband voordoet. In de zogeheten *Joint Parliamentary Assembly* (JPA) hebben vertegenwoordigers uit zowel de ACS-landen als uit de EU zitting. Het orgaan draagt bij aan dialoogvorming, ook over lastige of gevoelige onderwerpen die spelen binnen de ACS-groep, tussen de ACS of de EU en binnen de EU, zoals onvolkomenheden in asielbeleid. Zo weidde de JPA in maart 2014 (dus voorafgaand aan bovengenoemd seminar) een aparte sessie aan de rechten van migranten in zowel ACS-landen als EU-lidstaten.[28] Ook maatschappelijke organisaties hebben in toenemende mate gebruik gemaakt van de JPA om vernieuwing te agenderen. Bovendien zou de JPA bijdragen aan gezamenlijke beleidsformulering en aan grotere kennis over ACS-landen binnen het Europees Parlement, waardoor bijvoorbeeld nieuwe parlementaire netwerken zijn ontstaan.

Samengevat wordt aan politieke dialoog met vallen en opstaan vormgegeven. Er is overwegend sprake van een proces van verbreding en verdieping, zij het dat er soms taboes blijken te bestaan, met name in situaties van ernstige spanning. Ook leert de ervaring dat de ACS–EU politieke dialoog een sterk formeel karakter draagt. De opzet in het Verdrag mag als redelijk compleet overkomen, de uitvoering verloopt om verschillende redenen soms moeizaam en is in hoge mate door specifieke omstandigheden bepaald (belangstelling van lidstaten, kracht van de regering, functioneren van Europees Parlement, publieke opinie en maatschappelijk middenveld).

28 ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, ACP-EU 101.674/14/fin, maart 2014.

In internationaal overleg (bijvoorbeeld over klimaatverandering) opereren de ACS-landen vrijwel uitsluitend via andere verbanden, zoals de G77, LDCs (minst ontwikkelde landen), SIDS (kleine eilandontwikkelingslanden) en regionale groeperingen. Daar waar de ACS en EU erin slagen om gezamenlijk positie te bepalen hebben ze met 107 leden een numerieke meerderheid in de VN en de WTO. Er zijn enkele positieve voorbeelden te geven van politieke samenwerking tussen de ACS en de EU op dit niveau. De *Joint ACP–EU Declaration on Rio+20*[29] en de *Joint ACP–EU Declaration on the Development Agenda* zijn voorbeelden van gezamenlijk optreden op het terrein van duurzame ontwikkeling.[30] Een ander voorbeeld is de gezamenlijke opstelling inzake het verduurzamen van de handel in tropisch hout. Dit was eerst toebehouden aan de ACS en werd later omgebouwd en geografisch uitgebreid tot het EU–FAO–FLEGT-programma. Daarnaast verleende de ACS uiteindelijk ook cruciale steun om de EU tot de status van 'super-observer' te verheffen in de VN, nadat het Verdrag van Lissabon aanleiding had gegeven tot de wens om de vertegenwoordiging van de EU in multilaterale fora uit te breiden.

IV.2 Ontwikkelingssamenwerking

Zoals omschreven in Artikel 19 van het Verdrag van Cotonou heeft de samenwerking tussen de ACS en de EU tot doel om armoede te bestrijden en uit te bannen, en om duurzame ontwikkeling en de geleidelijke integratie van ACS-landen in de wereldeconomie te bevorderen. De mogelijkheden hiertoe verschillen per land, al naar gelang de specifieke omstandigheden. Ieder ACS-land stelt dan ook een beleidsplan op dat ingaat op zaken als economische groei, werkgelegenheid en institutionele hervormingen.[31]

Het Verdrag van Cotonou voorziet in de bijdrage van maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding van landenbeleidsplannen en hulpprogramma's in partnerlanden.[32] Al bij het opstellen van het Verdrag zelf waren indertijd maatschappelijke organisaties uit de EU en ACS-landen betrokken, met name tijdens diverse consultatierondes over het opstellen van een groenboek van de Europese Commissie. Mede op basis van artikel 7, dat capaciteitsopbouw voor de civiele samenleving voorstaat, is een handboek voor NGOs opgesteld en in 2006 een *Civil Society Forum* georganiseerd met brede deelname uit de verschillende regio's van de ACS.[33] Gebaseerd op de ervaringen met het Verdrag van Cotonou heeft de Europese Commissie zich ingespannen om in andere hulpinstrumenten de rol van maatschappelijke organisaties ook te bevorderen.

29 Zie: <http://www.acp.int/content/acp-eu-joint-declaration-rio20-declaration-conjointe-sur-rio20>, geraadpleegd op 15 januari 2015.

30 Zie: <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2014/06/20140620_en.htm>, geraadpleegd op 15 januari 2015. Een poging om met de AU tot een gezamenlijke verklaring over de post-2015 agenda te komen mislukte eerder.

31 Verdrag van Cotonou, artikel 19(3).

32 Zo bepaalt artikel 4 van het Verdrag onder andere dat NGOs worden ingelicht en betrokken bij overleg over samenwerkingsbeleid, -strategieën en prioriteiten, met name op terreinen die hen aangaan of hen rechtstreeks betreffen en over politieke dialoog.

33 Alhaji Muhammad Mumuni, *The ACP-EU Partnership in a Changing Global Order, presentation to the AIV in The Hague, The Netherlands*, 26 September 2014, p. 10.

Voor de financiering van de ACS–EU-ontwikkelingsinspanningen is een Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) ingesteld dat los staat van de reguliere EU-begroting. Eigenlijk is de naam van dit fonds misleidend, want het gaat niet om een vrijgemaakte hoeveelheid geld die in Brussel ligt te wachten op besteding. Het EOF bestaat uit een contractueel vastgelegde belofte van Europese lidstaten om op afroep van de Europese Commissie geld over te maken wanneer dat feitelijk nodig is voor de betaling van (door lidstaten in 'comitologie' goedgekeurde) activiteiten.[34] Al sinds 1963 speelt ook de Europese Investeringsbank (EIB) een rol in het ondersteunen van ontwikkelingsactiviteiten in ACS-landen, uit een combinatie van EOF- en eigen middelen. Zo verstrekt de EIB onder meer verschillende vormen van leningen en een investeringsfaciliteit.[35]

Het EOF biedt ongeveer de helft van de ontwikkelingshulp die door alle EU-instellingen wordt verstrekt.[36] In 2013 werd het 11^{e} EOF vastgesteld met een totaalbedrag van € 31,5 miljard voor een periode van, zoals gebruikelijk, zeven jaar.[37] Dit bedrag bestaat uit subsidies (€ 24 miljard voor nationale en regionale indicatieve programma's, € 3,6 miljard voor intra-ACS en interregionale samenwerking en de financiering van gezamenlijke instellingen en organen, en € 1,1 miljard voor genoemde investeringsfaciliteit, aangevuld met € 2,5 miljard uit eigen middelen van de EIB). Ongeveer een vijfde van de EOF-middelen wordt aangewend voor sectorale en algemene begrotingssteun.[38]

De regels en gebruiken van het EOF en het wel in de EU-begroting opgenomen Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking (DCI) – dat de financiële steun van de EU aan niet-ACS landen regelt – zijn materieel inmiddels grotendeels gelijk. In de praktijk is het onderscheid tussen beide hulpkanalen nog nauwelijks merkbaar. Doorgaans geschiedt de afroep van financiële bijdragen voor het EOF in samenhang met de jaarlijkse begrotingsafspraken van de EU-lidstaten.

34 Comitologie is EU-jargon voor een bepaald soort besluitvorming. Voor sommige uitvoeringsbevoegdheden werkt de Europese Commissie namelijk samen met comités van vertegenwoordigers van de EU-landen. De afdelingen van de Commissie leggen dan hun ontwerpuitvoeringsbesluiten ter advies voor aan zo'n 'comitologiecomité' (zie: Verordening (EU) nr. 182/2011).

35 Ook bevordert het de levering van energie via een *Energy Sustainability Facility* en ontplooit het activiteiten op gebied van het EU *Raw Materials Initiative*. In laatstgenoemd kader wordt duurzaam hulpbronnengebruik actief bevorderd. Weliswaar strookt dit conceptueel met de bredere visie op ontwikkeling van het Verdrag van Cotonou maar in de praktijk wordt het initiatief zeker ook aangedreven door lange termijn economische belangen van de EU. Voor meer informatie over het EOF en de EIB, zie respectievelijk: <http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_nl.htm> en <http://www.eib.org/projects/regions/acp/funding-and-financial-instruments/index.htm>.

36 Zie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137274.pdf>.

37 Zie: <http://www.acp.int/fr/node/1991>.

38 In 2010 bedroeg budgetsteun 24% van de totale uitgaven, in 2013 was het aandeel teruggelopen tot 18% (€ 718 miljoen op een totaal van € 3,9 miljard), zie onder meer het jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds, (2014/C 398/02), Publicatieblad van de Europese Unie, 12 november 2014.

Herhaaldelijk is overwogen om het EOF onder te brengen in de algemene begroting van de EU.[39] Oorspronkelijk werd hierop vooral door het Europees Parlement aangedrongen, om tot grotere transparantie van de uitgaven en programmering van het fonds te komen, en werd dit tegengehouden door de lidstaten. Later toonde ook de Europese Commissie zich een voorstander. Toch is het er nog niet van gekomen, wat voor een deel wordt verklaard door het begrotingsplafond: integratie van het EOF in het DCI zou een korting op de Europese financiële middelen voor ontwikkelingssamenwerking hebben betekend. Gezien de telkens terugkerende wens om het EOF te budgetteren mag worden aangenomen dat het onderwerp opnieuw ter sprake zal komen bij onderhandelingen over een eventueel vervolg op het Verdrag van Cotonou.

Het beheer van het EOF lijkt sinds 2000 verbeterd te zijn. Daarbij is de integratie van de gehele hulpcyclus in één organisatie in Brussel *(EuropeAid–DEVCO)* van belang geweest en kwam er met een *Joint Evaluation Unit* meer aandacht voor controle op de kwaliteit van de hulp. Wel blijft er bij de monitoring en evaluatie van de hulp ruimte voor verbetering. Financiële controle en interne supervisie zijn inmiddels aangescherpt, ook op delegatieniveau, al blijven de Europese procedures volumineus en omslachtig. Door de versterking van EU-delegaties in ACS-landen kon Brussel verantwoordelijkheden naar die landen verschuiven. Dit heeft geleid tot meer inzet van beschikbare fondsen en minder stuwmeren en in veel gevallen ook tot een kwaliteitsverbetering van de uitgevoerde programma's.

Kenmerkend voor het beheer van het EOF is de centrale rol van '*National Authorising Officers'* (NAOs). Die worden in elk ACS-land aangesteld als verantwoordelijke voor alle EOF-zaken. De gedachte achter deze constructie is dat niet alleen voor wat betreft de formulering van beleid maar ook in de uitvoering van programma's er sprake is van gelijkwaardige partners en dat geen hulpgelden worden uitgegeven zonder expliciete instemming van het ACS-land. Doordat interne controlemechanismen in een aantal ACS-landen nog niet toereikend zijn, kan een NAO ook in dit opzicht een belangrijke rol vervullen mits voldoende hierop toegerust. De situatie rondom de NAO varieert per land en de laatste jaren is een voorzichtig opgaande tendens te zien in kwalitatieve zin.

Dit neemt niet weg dat men oog moet houden voor de kwetsbaarheid van deze constructie. Het bureau van de NAO vormt immers een extra schakel en het op peil houden van de benodigde kennis vergt een continue en uiterst arbeidsintensieve inzet. Dit wordt nog eens bemoeilijkt door het relatief grote verloop van staf, zowel aan ACS- als aan EU-zijde. De EU heeft recent grote inspanningen gedaan om regelgeving te harmoniseren en transparanter te maken, maar de relatief ingewikkelde regelgeving vraagt soms meer capaciteit dan beschikbaar is in de administraties van ACS-landen en dit bemoeilijkt de uitvoering en rapportage.

De kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking in het kader van het Verdrag van Cotonou wordt regelmatig geëvalueerd. De al eerder genoemde evaluatie van de IOB laat zien dat resultaten in de zin van verbetering van de sociale en economische infrastructuur (wegen, scholen, klinieken, water en sanitaire voorzieningen) in veel gevallen acceptabel zijn, maar dat zich problemen voordoen bij de versterking van institutionele capaciteit. Bovendien zijn de bereikte verbeteringen nog weinig duurzaam. De EOF-steun beoogt onder meer de regionale en mondiale integratie van ACS-landen te

39 Onder andere in 2008 en 2009 en recent nog in 2013.

bevorderen, maar resultaten op dit vlak zijn teleurstellend of niet gedocumenteerd.[40] De al aangehaalde *Multilateral Aid Review* van DfID stelde dat het EOF, samen met acht andere multilaterale instellingen, *very good value for money* voor hulpgelden van het Verenigd Koninkrijk bood. Vooral de aard van de doelstellingen, de brede en uitvoerige afspraken binnen het Verdrag van Cotonou die de voorspelbaarheid van hulp doen vergroten en financiële verantwoording werden als positief beoordeeld. De *European Union Peer Review* van de OESO uit 2012 wijst lovend op aspecten van eigenaarschap en wederzijdse verantwoordingsplicht als sterke punten.

Een punt van aandacht dat soms is aangehaald in verband met het EOF is (vermeend) gebrek aan armoedefocus. Binnen de ACS zijn immers landen aangesloten die behoren tot de groep van middeninkomenslanden, zoals Botswana, Dominicaanse Republiek en Suriname. Leggen deze landen niet een onevenredig hoog beslag op EOF-gelden, zo luidt de kritische vraag. Kijkend naar cijfers blijkt dit mee te vallen. Gedurende 2008-2013 besteedde het EOF 93% van de middelen aan minst ontwikkelde en lage inkomenslanden. Zou de nieuw doorgevoerde regelgeving van de EU – die voor DCI voorziet in mindering van steun aan middeninkomenslanden – worden toegepast voor het EOF, dan zou naar verwachting ongeveer 5% van alle beschikbare middelen additioneel ten goede komen aan de armste landen.[41]

IV.3 Economische samenwerking en handel

Een derde en traditioneel eveneens belangrijke pijler waarop de samenwerking tussen de ACS en de EU zich richt is economie en handel. In lijn met de algehele doelstellingen van het Verdrag van Cotonou (om armoede uit te bannen en om duurzame ontwikkeling en de geleidelijke integratie van ACS-landen in de wereldeconomie te bevorderen) omvat deze pijler maatregelen ten behoeve van economische diversificatie, het aantrekken van buitenlandse investeringen en het intensiveren van regionale integratie op basis van nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën.

Hoe de post-Lomé ACS–EU handelscomponent er precies uit zou komen te zien werd in 2000 nog in het midden gelaten. Partijen spraken af hieraan verdere invulling te geven middels nader overeen te komen *Economic Partnership Agreements* (EPAs). Dit, conform afspraken en regels zoals vastgesteld door de WTO, en met inbegrip van bepalingen over speciale en differentiële behandeling van minder ontwikkelde landen met relatief hoge kwetsbaarheid. EPAs zouden onder meer aandacht dienen te schenken aan milieueisen, arbeidsnormen en consumentenbeleid, en compensatie voor mogelijk negatieve effecten van liberalisatie.

De praktijk bleek evenwel weerbarstig: de handelsovereenkomsten waren veel lastiger te realiseren dan verwacht. Al snel lag druk op de besprekingen doordat ‘WTO-conform’ inhield dat haast moest worden gemaakt met het opheffen van handelspreferenties voor ACS-landen. Hun preferentiële status werd namelijk aangemerkt als discriminatoir

40 Zo werd ondersteuning door het EOF aan regionale economische integratie in West- en Oost-Afrika in 2009 beoordeeld als ‘beperkt effectief’, onder andere door een gebrek aan complementariteit tussen regionale en nationale ontwikkelingsstrategieën en beperkte absorptiecapaciteit van regionale economische organisaties, zie: *Special Report*, No. 18/2009 van de *European Court of Auditors*, pp. 33-34.

41 Mikaela Gavas, *Reviewing the evidence: how well does the European Development Fund perform?*, ODI, 31 January 2012, p. 15.

voor niet-ACS ontwikkelingslanden. De EU had weliswaar ontheffing verkregen van de WTO voor de preferentiële handelsregelingen met de ACS maar die zou in 2007 aflopen waarna de EU haar wetgeving en beleid aangepast diende te hebben.

Een tweede factor die druk op de EPA-besprekingen legde was het besluit van de EU om handelsovereenkomsten met regio's afzonderlijk af te sluiten.[42] Mede doordat resultaten in het mondiale WTO-overleg over handelsliberalisatie uitbleven ontstond binnen de EU steeds meer draagvlak om tot regionale akkoorden over te gaan. Deze stap leidde tot onbegrip bij de ACS-groep. Er bestond twijfel of al het mogelijke was gedaan om de WTO bereid te vinden om de *status quo* op handelsgebied langer te handhaven. De stemming sloeg om toen dit voorstel tot (sub-)regionale vrijhandelsovereenkomsten zich aandiende. Waar de ACS-groep zich op het standpunt stelde dat de algemene principes voor samenwerking op gebied van economie en handel eerst op collectief ACS-niveau dienden te worden vastgesteld – geënt op de doelstellingen van armoedevermindering en uitbanning – en dat de regionale onderhandelingen zich hier vervolgens aan moesten conformeren, was dat kennelijk niet de opvatting aan EU-zijde.

In de toch al gespannen verhoudingen namen de onderhandelingen over het eerstvolgende agendapunt – de presentie van de ACS in Genève, zetel van de WTO – veel tijd in beslag. Uiteindelijk werd ingestemd met een EU-bijdrage ter financiering van een ACS-kantoor in Genève, waarna een begin kon worden gemaakt met de eigenlijke onderhandelingen over de inhoud van regionale EPAs. Het feit dat de klok doortikte en men gevaarlijk dicht bij de fatale datum van het aflopen van de WTO-ontheffing kwam, heeft de emoties hoog doen oplaaien en veel kwaad bloed gezet.

In 2007 werd, met het oog op de naderende beëindiging van ontheffing voor preferentiële handelsvoorwaarden, overgegaan tot het sluiten van voorlopige handelsakkoorden. Deze *interim* EPAs zouden zich dienen te beperken tot goederen en waar mogelijk op den duur omgevormd worden tot meer omvattende (zogeheten *comprehensive*) EPAs. Niettemin bleven de onderhandelingen tijdrovend. Daarbij ervoeren de ACS-landen ongewenste druk van de zijde van de EU om verschillende aspecten bij de besprekingen te betrekken die in WTO-verband nog niet waren uitonderhandeld, zoals investeringen, handel in diensten en mededingingsbeleid (de zogeheten '*Singapore issues*'). Daarnaast zocht men naar wegen om de algemene bepalingen uit het Verdrag zoals op het gebied van mensenrechten en duurzaamheid nadrukkelijker in de EPAs op te nemen.[43] Dit is maar ten dele gelukt. In feite zijn de (*interim*) EPAs overeenkomsten geworden die per saldo meer de geest ademen van handelslogica dan van de bredere ontwikkelingsvisie die spreekt uit het Verdrag van Cotonou.

Het overzicht van bereikte handelsakkoorden was in januari 2015 als volgt: vier *comprehensive* EPAs zijn afgesloten met respectievelijk de landen in het Caraïbisch gebied (CARIFORUM), West-Afrika (ECOWAS), zuidelijk Afrika (SADC) en oostelijk Afrika

42 De vraag is natuurlijk of het haalbaar zou zijn geweest om een enkele EPA af te sluiten met de gehele ACS-groep. Gezien de tijdsdruk was de kans daarop klein. Toch kwam dit besluit om aan te sturen op akkoorden met regio's afzonderlijk op de ACS over als eenzijdig ingegeven en bovendien met een risico op ondermijning van de eenheid van de groep.

43 J.T. Gathii,'*The Cotonou Agreement and Economic Partnership Agreements*', in S. Marks (ed.), *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the UN Declaration on the Right to Developmen*t, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva, 2013, pp. 271-273.

(EAC). De EPAs in westelijk, zuidelijk en oostelijk Afrika werden in 2014 uitonderhandeld en bevinden zich in verschillende stadia van goedkeuring. Tevens zijn er drie *interim* EPAs in werking getreden in centraal Afrika (Kameroen), zuidelijk en oostelijk Afrika

(Madagaskar, Mauritius, de Seychellen en Zimbabwe) en de Stille Oceaan (Fiji en Papua Nieuw-Guinea).[44]

Naast de EPAs zijn afspraken gemaakt in het kader van het algemene EU–GSP-systeem van handelspreferenties voor ontwikkelingslanden, met daarbinnen het '*Everything But Arms'*-initiatief dat aan minst ontwikkelde landen invoerrechtenvrije toegang tot de EU-markt geeft voor alle producten behalve wapens en munitie. Mede onder druk van de WTO-leden in Latijns-Amerika die het zonder preferenties moesten stellen, zijn ook algemene arrangementen tot stand gekomen voor de regulering van handel in suiker en bananen. Deze hebben geleid tot een flinke erosie van de traditionele handelspreferenties van ACS-landen voor deze beide producten.

Samengevat hebben de handelsbesprekingen tussen de ACS en de EU zich de afgelopen jaren vooral toegespitst op het uitonderhandelen van EPAs met daarbij vooral aandacht voor de ontwikkeling van een traditionele handelsdiscipline. De EPAs zijn meer op zichzelf komen te staan en een doel op zichzelf geworden in plaats van ondersteunend aan de bredere ontwikkelingsdoelstellingen van het Verdrag. Een meer fundamentele benadering voor regionale ontwikkeling, economische diversificatie en ketenontwikkeling voor specifieke producten, ontbreekt. Tijdens het EPA-onderhandelingsproces kwamen de verhoudingen tussen de ACS en de EU op scherp te staan, vooral doordat de EU blijk gaf van eenzijdig gemotiveerd optreden en weinig bereidheid toonde om kennis te nemen van ACS-bedenkingen.

Wat de feitelijke ontwikkelingen inzake handelsstromen betreft, wijzen gegevens sinds 2000 uit dat deze *grosso modo* zijn gestegen, maar dat de betekenis ervan genuanceerd moet worden. Voor de ACS is de EU een belangrijke handelspartner (al loopt de betekenis procentueel gezien terug), echter voor de EU is handel met ASC-landen weinig belangrijk in termen van aandeel in totale handelsvolume. Het is te vroeg om het effect van de EPAs in de praktijk te evalueren al worden in sommige kringen de baten van de EPAs in twijfel getrokken vanwege verwachte onvoldoende compensatie voor verminderde opbrengsten uit heffingen op import en export en asymmetrie in de veranderingen in toegang tot elkaars markten.[45] Recente cijfers zouden erop wijzen dat de EU op landbouwgebied van netto-importeur een netto-exporteur is geworden. Daarentegen zou de ACS een omslag in tegengestelde richting hebben doorgemaakt en nu dus een netto-importeur van landbouwproducten zijn geworden. Deze mogelijke ontwikkelingen onderstrepen andermaal het belang van coherentie en beleidsafstemming.

44 Zie: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/144912.htm>, geraadpleegd op 20 februari 2015.

45 Zie: South Centre, *Economic Partnership Agreements in Africa: A Benefit-Cost-Analysis*, Analytical Note SC/TDP/AN/EPA/29, Geneva, January 2012, waarin op pagina 11 wordt geconcludeerd dat '*Costs of an EPA are greater than the gains*' als gevolg van verminderde tariefopbrengsten, effecten op sectorale ontwikkeling en op voedsel- en bestaanszekerheid.

De vraag is hoe de onderhandelingen verder zullen verlopen nu de gerealiseerde *interim* EPAs dienen te evolueren naar meer omvattende handelsakkoorden. Voor de EU zal haar algemene handelsbeleid tot 2020 daarin leidend zijn.[46] Dat is gericht op 'open' handel en verbreding daarvan, met aandacht voor de *Singapore issues*, toegang tot natuurlijke hulpbronnen en verdere ontwikkeling van het systeem van bilaterale handelsverdragen. De opvatting dat '*trade policy has its own distinct economic logic*'[47] voert daarin de boventoon. In de uitwerking van dit handelsbeleid voor minst ontwikkelde landen wordt ruimte geboden voor een nieuwe, ruim bemiddelde bevordering van regionale integratie, en een flexibele completering van het EPA-stelsel die zal zijn afgestemd op de behoeften en capaciteiten van ACS-landen, waarin gevoelige zaken als diensten en investeringen kunnen worden betrokken als deze landen dat wenselijk achten.[48]

Welk vervolg het Verdrag van Cotonou ook krijgt, en zelfs ook als een dergelijk vervolg zou uitblijven, de AIV adviseert dat een vorm gevonden moeten worden om de bredere optiek van het huidige Verdrag bij de verdere uitwerking van de EPAs te behouden, vast te leggen en meer tot gelding te brengen. Dit blijft zeker nodig zolang de ontwikkelingsaspecten nog niet afdoende zijn gereguleerd op mondiaal niveau door de WTO. Ook de '*aid for trade*'-regeling uit het Verdrag wordt door velen gezien als belangrijk om te behouden. Tevens acht de AIV het zeer relevant om de koppeling tussen handel, ontwikkeling en mensenrechten te behouden en wellicht nader te expliciteren met betrekking tot EPAs, aangezien de onderliggende integrale visie op ontwikkeling een van de meest fundamentele elementen van het Verdrag van Cotonou is.

IV.4 Architectuur: vorm, uitgangspunten en instituties

In vergelijking tot de opzet van de ontwikkelingssamenwerking van de EU met niet-ACS-landen valt op dat de betrekkingen met de ACS zijn vormgegeven op een geformaliseerde manier die uniek is, niet alleen voor de ACS en de EU maar zelfs in de wereld. Het Verdrag wordt alom beschouwd als het meest omvattend in zijn soort. De geldende procedures zijn zwaar: de oorspronkelijke totstandbrenging en wijzigingen van het Verdrag zijn per definitie onderworpen aan complexe ratificatieprocedures waarmee, zo blijkt uit ervaring, telkens vele jaren zijn gemoeid.

Het is dus niet zonder reden dat het Verdrag bepaalt dat het (reeds) in werking treedt als alle EU-lidstaten en (slechts) tweederde van het aantal ACS-partners het instrument van ratificatie heeft gedeponeerd. Wachten op de laatste ratificatie zou in de praktijk betekend hebben dat de samenwerking voor enkele jaren tot stilstand zou zijn gekomen. Een voorbeeld is de tweede herziening van het Verdrag die volgens afspraak in 2010 werd afgerond maar nog steeds op volledige ratificatie wacht.[49] Het verdient vermelding

46 Europese Commissie, *Handel, Groei en Wereldvraagstukken: Handelsbeleid als kernelement van de Europa 2020-Strategie*, COM(2010) 612 final, Brussel, 9 november 2010. Overigens wordt een herziening van dit beleid verwacht in september 2015.

47 Ibid., p. 15.

48 Europese Commissie, *Handel, Groei en Ontwikkeling: Afstemming van het Handels- en Investeringsbeleid op de Meest Behoeftige Landen,* COM(2012) 22 final/2, Brussel, 17 april 2012, par. 4.1.4.

49 En daarmee wellicht ook de grond heeft weggehaald voor het doen uitvoeren van een derde herziening van het Verdrag die voor 2015 stond gepland.

dat de ratificatieprocedures ook in EU-lidstaten in toenemende mate moeizaam verlopen. De geformaliseerde vorm van samenwerking heeft wel als voordeel dat zaken in detail zijn vastgelegd en partijen dus goed weten waar ze aan toe zijn, hetgeen de voorspelbaarheid en rechtszekerheid ten goede komen.

Verschillende instituties zijn belast met de uitvoering van het Verdrag. Het hoogste orgaan is de ACS–EU-Raad van Ministers. Deze is samengesteld uit vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, de Europese Commissie en vertegenwoordigers van de ACS-landen. De Raad heeft tot taak om politieke dialoog te voeren, goedkeuring te verlenen aan beleidsdocumenten zoals meerjarenstrategieën voor landen en zorg te dragen voor het behoorlijk functioneren van consultatiemechanismen zoals het *Development Finance Cooperation Committee* (ACP-EC Committee) dat regelmatig de resultaten van het EOF evalueert.

Een tweede orgaan is het gezamenlijke Comité van Ambassadeurs. Hierin hebben Permanente Vertegenwoordigingen van zowel EU-lidstaten als ACS-landen zitting. Dit Comité staat de Raad van Ministers bij en is in de praktijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het Verdrag.

Een derde orgaan is de al eerder in dit hoofdstuk genoemde *Joint Parliamentary Assembly* (JPA) die is samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van het Europees Parlement en van ACS-Parlementen. Artikel 17 van het Verdrag van Cotonou schrijft voor dat de JPA tot taak heeft om democratische processen te bevorderen door dialoog en consultatie. De JPA komt twee keer per jaar bijeen onder afwisselend voorzitterschap van de ACS en de EU. Dit orgaan beschikt niet over de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen.

Ook is eerder genoemd dat de ACS-groep beschikt over een secretariaat in Brussel en dat zij tevens kantoor houdt in Genève. Het ACS-secretariaat wordt voor iets meer dan een derde deel bekostigd met middelen van de EU. Meer dan de helft van de bijdragen zijn afkomstig van lidmaatschapsgelden van de ACS-groep.[50] Het takenpakket is grotendeels terug te voeren op de bepalingen van het geamendeerde *Georgetown Agreement*.

De balans opmakend over het functioneren van de ACS-instellingen hebben zowel de ACS als de EU forse kritiek geuit, al worden accenten anders gelegd. Wat betreft de gezamenlijke Raad van Ministers en het Comité van Ambassadeurs stellen beide partners dat deze te weinig hebben betekend voor de uitvoering van het Verdrag. Deze instituties worden gekenmerkt door een hoge mate van formaliteit en komen relatief weinig bijeen. Wellicht wordt dit in de hand gewerkt door het feit dat woordvoering in hoge mate van tevoren is geregisseerd en slechts weinigen daadwerkelijk het woord kunnen voeren. De afwezigheid van ministers aan EU-zijde draagt hoe dan ook bij aan de perceptie dat binnen de EU geen wezenlijke belangstelling bestaat voor politiek overleg met de ACS op ministerieel niveau. Mogelijk biedt een 'troika'-opzet met een beperkt aantal ministers meer kans op succes.

50 Voor het jaar 2015 heeft de ACS-Raad van Ministers een budget van € 15.4 million vastgesteld. Volgens <http://www.acp.int/content/100th-council-session-marks-milestone-outcomes-acp>, geraadpleegd op 6 januari 2015, wordt dit voor 51.6% betaald door ACS-lidstaten, voor 39.6% uit het EOF en voor 8.8% door een heffing op het inkomen van ACS-staf.

Het Verdrag van Cotonou voorziet ook in institutionele steun, in de vorm van expertisecentra, voor twee ‘mechanismen’ respectievelijk ter ondersteuning van het bedrijfsleven en ondernemerschap in ACS-landen (het zogeheten *Centre for the Development of Enterprise* (CDE) gevestigd te Brussel), en ter bevordering van landbouw en plattelandsontwikkeling in ACS-landen (het *Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation* (CTA), gevestigd te Wageningen).

Het CDE heeft steeds problemen gekend met haar functioneren. Problematisch was dat het CDE *de iure* moest worden bestuurd door een paritair (EU en ACS-)bestuur, dat er onhelderheid bestond in de koers, dat het geen wezenlijke *counterpart* had in ACS-landen wat leidde tot aanbod gestuurd in plaats van vraaggericht functioneren, en dat ambities niet in overeenstemming te brengen waren met de beperkte omvang van het budget en de staf. De ACS en de EU hebben hieruit consequenties getrokken en onlangs besloten om het CDE op te heffen.

Ten aanzien van het in Wageningen gevestigde CTA bestaat een meer positieve perceptie. Het centrum bood bijvoorbeeld een bruikbaar platform voor het voorbereiden van een gezamenlijk standpunt van de ACS en de EU voor conferenties over effectiviteit van hulp in Busan in 2011 en over milieu en duurzame ontwikkeling in Rio in 2012.[51]

IV.5 Landen en Gebieden Overzee (LGO’s)

Bijlage II bij het Verdrag betreffende de werking van de EU vermeldt de LGO’s waarvoor de in artikel 198 van datzelfde Verdrag bedoelde associatie met de Unie geldt. Het gaat om zo’n 25 niet-onafhankelijke landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met Europese lidstaten, waaronder Groenland (namelijk met Denemarken), Pitcairn, Saint Helena en Ascension (met het Verenigd Koninkrijk) en de eilandengroep Frans Polynesië (met Frankrijk). Ook de zes Caraïbische eilanden van het Koninkrijk der Nederlanden behoren tot de LGO’s.

De associatie van de LGO’s met de EU berust op het Unierecht. De doelstellingen van de associatie liggen op het terrein van ontwikkeling en handelsverkeer. Met het oog daarop kunnen goederen van oorsprong uit de LGO’s in beginsel vrij van douanerechten worden ingevoerd in de EU. Besluit 2013/755/EU van 25 november 2013 bevat de huidige regeling van de associatie van de LGO’s met de EU (LGO-besluit).

Hoewel het gebruikelijk is te spreken over LGO’s als groep, gaat onder de verzamelnaam een grote variëteit aan werkelijkheden schuil. Hun economische status verschilt en vanwege het belang van toerisme als inkomstenbron en de geografische ligging is de invloed van de Amerikaanse dollar soms groot. Voor weer andere LGO’s is juist de Nieuw-Zeelandse dollar, de Deense kroon of de CFP-franc de belangrijkste munteenheid.

Er zijn ook overeenkomsten: het zijn gebieden met een kleine, soms zeer kleine bevolking en ze kennen een buitengewone ecologische rijkdom vergeleken met continentaal Europa. Ze zijn relatief kwetsbaar voor externe schokken en hebben over het algemeen een smalle economische basis die met name om dienstverlening draait.

51 Alhaji Muhammad Mumuni, *The ACP-EU Partnership in a Changing Global Order*, presentation to the AIV in The Hague, the Netherlands, 26 September 2014, p. 7. De operationele kosten van het *Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation* te Wageningen bedragen ongeveer € 17 miljoen per jaar (CTA, jaarrapport 2013).

Doorgaans wordt de Europese milieuwetgeving niet toegepast omdat dat te moeilijk en te kostbaar zou zijn, hetgeen uit het oogpunt van de rechten van de plaatselijke bevolking een bedenkelijk argument is. LGO's zijn sterk afhankelijk van ingevoerde goederen en energie. Over het algemeen voeren de LGO's slechts in beperkte mate goederen uit naar de EU of naar andere delen van de regio waarin zij liggen.

De LGO's zijn grondwettelijk verbonden met een Europese lidstaat, maar maken zelf geen deel uit van de EU.[52] Hun status verschilt dus van die van zogeheten ultraperifere gebieden (UPG's), vermeld in artikel 355 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. UPG's zijn niet alleen grondwettelijk verbonden met een lidstaat, ze vormen ook – buiten het Europese continent gelegen – een integraal deel van de EU. In beginsel zijn UPG's gebonden door het volledige *acquis* van de Unie. Volgens artikel 349 van het Verdrag aangaande de werking van de EU kunnen echter ten behoeve van de ontwikkeling van UPG's specifieke maatregelen, waaronder directe steunverlening, worden vastgesteld. De reden daarvoor is gelegen in zoals wordt gesteld hun 'structurele economische en sociale situatie' die wordt bemoeilijkt door het cumulatieve effect van hun 'grote afstand, insulaire karakter, kleine oppervlakte, topografie, klimaat en economische afhankelijkheid van enkele producten'.

Uit het oogpunt van sociaaleconomische ontwikkeling is het onderscheid tussen ACS-landen, LGO en UPG, hoezeer ook juridisch noodzakelijk gezien hun verschillende relatie met de EU, zeer betrekkelijk. In het Caraïbische gebied zijn ze bijvoorbeeld alle drie aanwezig, naast nog andere eilanden zonder band met de EU. Hun problematiek is in allerlei opzicht vergelijkbaar. Naar het oordeel van de AIV zou in het ontwikkelingsbeleid van de EU moeten worden gelet op de mogelijkheden om de economische relaties tussen deze staten, landen en gebieden te bevorderen.

De bevolking van LGO's heeft in het algemeen de nationaliteit van het moederland en geniet dus de rechten verbonden aan het burgerschap van de EU. Dit geldt ook voor Nederlandse staatsburgers in de Caraïbische delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Drie van de eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) zijn na de staatkundige hervormingen in 2010 deel uit gaan maken van het Nederlandse staatsverband, maar tot nog toe LGO gebleven. Een gevolg hiervan is dat zonder objectieve noodzaak allerlei afzonderlijke regelingen in stand moeten worden gehouden, in afwijking van de in het EU-recht ingekaderde Nederlandse wetgeving.

Op het gebied van strafrechtelijke samenwerking zijn deze Caraïbische delen van Nederland voor de andere EU-landen buitenland, met als gevolg dat bijvoorbeeld het Europese aanhoudingbevel niet van toepassing is en uitleveringsverdragen nodig zijn. De Raad van State heeft in zijn advies van 17 maart 2014 – volgens de AIV terecht – naar voren gebracht dat de sinds 10 oktober 2010 geldende status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als die van een openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsverband aanleiding zou moeten zijn om onder andere hun relatie met de EU te heroverwegen.[53]

52 Het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de EU bepaalt dat het doel van de associatie van LGO's is het bevorderen van hun economische en sociale ontwikkelingen en het tot stand brengen van nauwe economische relaties tussen hen en de EU als geheel. Het Vierde Deel bestaat vooral uit bepalingen voor de regeling van handel alsmede in- en uitvoerrechten. Ter ondersteuning van de ontwikkeling van LGO's stelt de EU een bedrag beschikbaar. Voor de periode 2014-2020 gaat het om € 365 miljoen.

53 Raad van State, Advies W02.14.0004/II/K, 17 maart 2014.

Op grond van artikel 355, zesde lid, van het Verdrag over de Werking van de EU kan de Europese Raad, op voorstel van de desbetreffende lidstaat, in unanimiteit, gehoord de Commissie, besluiten de status van de relatie van een LGO met de EU te wijzigen in die van een UPG. Met ingang van 2014 is daaraan voor Mayotte toepassing gegeven. Ook de omgekeerde statuswijziging is mogelijk. Dit is in 2007 geschied ten aanzien van Saint-Barthélémy.

V Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

V.1 Samenvatting

Het aflopen van het Verdrag van Cotonou in 2020 biedt voor alle partijen een natuurlijk moment om kritisch na te gaan of er nog behoefte is aan een specifieke vervolgregeling voor ACS–EU-samenwerking en, zo ja, welke vorm en inhoud deze zou moeten krijgen. Hoewel formele onderhandelingen over zo'n vervolgregeling pas op 1 oktober 2018 geopend hoeven te worden en dit advies dus vroeg in het proces uitkomt, is er voor beide partijen alle reden om alvast een grondige en strategische analyse te maken van de resultaten die de onderlinge samenwerking onder het verdrag van Cotonou heeft opgeleverd, en van de doelen en belangen die deze samenwerking in de toekomst mogelijk zou kunnen dienen.

De ACS-landen zijn al geruime tijd bezig met een proces van zelfreflectie. Afgaande op gesprekken met deskundigen lijkt het de AIV niet onredelijk om te verwachten dat de ACS-groep als collectief en als organisatie zal willen voortbestaan en geïnteresseerd zal zijn in voorzetting van een partnerschap met de EU. De analyse zoals gepresenteerd in dit rapport biedt ook een aantal andere argumenten ter ondersteuning van zo'n voortzetting en voor het verder uitbouwen van het partnerschap in nieuwe richtingen.

Positioneerde het oorspronkelijke *Georgetown Agreement* de ACS vooral in haar exclusieve relatie met de EU, uit informatie over het heroriënteringsproces van de ACS blijkt dat de relatie met de EU door velen niet langer wordt gezien als een exclusief – of zelfs maar noodzakelijk – element voor het eigen bestaansrecht van de ACS-groep. Aandacht voor de verdere ontwikkeling van Zuid-Zuid samenwerking komt op als een argument om de voordelen van het tricontinentale karakter van de ACS uit te diepen en om de ACS-groep verder te ontwikkelen als een instrument om onderlinge handel en economie te bevorderen. Dit is een interessante gedachte die de groep zou uitbouwen van een op export gerichte partner van de EU naar een op eigen samenwerking gerichte organisatie. De relatief gunstige positie van de ACS om contacten te onderhouden met andere spelers, zoals de BRICS-landen, wordt ook als een aanknopingspunt gezien voor het vinden van wegen naar een minder eenzijdige, exclusieve en afhankelijke relatie met de EU, aansluitend bij de inmiddels sterk uitgebreide invloed van niet-Europese mogendheden in de ACS-regio.

Mocht de ACS, als groep, geen reden zien voor een vervolg op het Verdrag van Cotonou dan zou er voor de EU weinig aanleiding bestaan om nog op een collectief vervolg-partnerschap met de ACS-groep in te zetten. In dat geval zou Nederland er goed aan doen te streven naar het onderbrengen van de ACS-landen die daar behoefte aan hebben – c.q. daarvoor in aanmerking komen – in andere relevante en definitieve EU-instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking en handel (DCI, EPAs, EBA). Volgens de AIV zou Nederland daarbij moeten aandringen op een goede overgangsregeling waar die gepast zou zijn, vooral voor de steun aan de minst ontwikkelde ACS-landen en om te verzekeren dat de aan de EPA-overeenkomsten gerelateerde ondersteuningsmaatregelen op het terrein van handel, die momenteel in het Verdrag van Cotonou zijn vastgelegd, na 2020 op een andere wijze zullen worden gegarandeerd.

De EU moet zich zelf ook intern beraden en het is noodzakelijk om daar een duidelijk tijdpad voor uit te zetten. De positie van de EU in ACS-landen is minder vanzelfsprekend

dan voorheen het geval was. In verschillende EU-gelederen leeft een veronderstelling dat de relatie met de ACS niet langer van strategisch belang zou zijn voor de EU. Een zeker cynisme en mogelijke teleurstelling over onbenutte kansen en/of gebrek aan resultaat lijken in sommige EU-lidstaten zelfs een grote mate van onverschilligheid op te roepen over toekomstige samenwerking met de ACS-landen. Sommige EU-lidstaten vinden samenwerking met de landen die Europa omringen van veel groter strategisch belang dan samenwerking met de ACS en plaatsen vanuit die optiek vraagtekens bij de exclusieve aard van de speciale relaties tussen de EU en de ACS.

Dit alles vraagt om een duidelijke (her-)definiëring van het Europese eigenbelang in deze zaak. Een essentieel aspect dat zich in dit kader aandient is of de relatie met de ACS de EU al dan niet versterkt in haar externe positionering in de wereld. Een tweede relevante vraag is of de ACS–EU-samenwerking in haar huidige vorm de ontwikkelingsdoelstellingen van de ACS en de EU optimaal dient.

Op papier liggen de meeste scenario's voor de toekomst van de ACS–EU-betrekkingen nog open: doorgaan op dezelfde voet, niet doorgaan met een speciale regeling voor ACS-landen of doorgaan in gewijzigde vorm. Het beeld dat uit de verschillende gesprekken ontstond is dat velen voorshands impliciet uitgaan van voortzetting van een vorm van samenwerking. Daarbij spelen de lange duur en verworvenheden van deze samenwerking een grote rol, inclusief het politieke krediet dat de EU hierdoor heeft opgebouwd bij ACS-landen en ook andersom.

De resultaten van het Verdrag tot nu toe geven het volgende beeld:

- <u>Algemeen</u>: In bredere zin zijn de jarenlange ervaringen met de logica en praktijk van ACS–EU-samenwerking een rijke bron waaruit geput kan worden bij het vormgeven van samenwerking met andere ontwikkelingslanden. Zeker op de terreinen ontwikkelingshulp en politieke dialoog heeft dat ook al enigszins zijn beslag gekregen en heeft de Lomé/Cotonou-praktijk als voorbeeld en/of illustratiemateriaal gediend voor samenwerking met andere ontwikkelingslanden.

- <u>Politieke dialoog</u>: Structurele en incidentele politieke dialoog is een belangrijk fundament voor de ACS–EU-samenwerking. Door de jaren heen is er een belangrijke experimentele praktijk opgebouwd. Het gaat vaak om complexe en langzame processen die meestal in vertrouwelijkheid plaatsvinden. Dit maakt het lastig om de effectiviteit en resultaten ervan in kaart te brengen. Zeker is dat de collectieve dimensies van politieke dialoog, dat wil zeggen dialoog op collectief ACS en EU-niveau, tot nu toe minder goed uit de verf is gekomen.

  Als partijen in de de toekomst intensiever werk willen gaan maken van politieke samenwerking – bilateraal tussen de regio's en in verband met hun positionering in multilaterale fora – dan zal een eventueel vervolg op het Verdrag van Cotonou ruimte moeten bieden aan een gewijzigde opzet en structurering zodat ook dialoog op hoger niveau tussen de ACS en de EU als collectief een duidelijke plaats krijgt.

  Binnen de EU lijkt de wens te bestaan om de samenwerking met de ACS-landen meer richting VN-dossiers en WTO te krijgen. Belangrijke vragen daarbij zijn of en hoe collectieve politieke dialoog beter kan worden vormgegeven en wat ervoor nodig is om dit verder te realiseren. Dit zou nader onderzocht moeten worden. Gezien de andere samenwerkingsverbanden die al in multilateraal kader actief zijn, zoals de G77, is duidelijk dat intensivering van collectieve politieke dialoog alleen kans van

slagen heeft als zowel de ACS als de EU zich aan nieuwe doelstellingen op dit terrein committeren en zich daar vervolgens concreet voor gaan inspannen.

- Ontwikkelingssamenwerking: Opmerkelijk is de blijvende steun onder de Europese burgers voor ontwikkeling en armoedebestrijding. Vanuit die optiek kan gesteld worden dat de EU een belangrijke en betrouwbare partner zou moeten blijven voor de ACS-landen, inclusief niet-'*donor darlings*' die hulp nodig hebben maar het niet altijd van andere donoren krijgen.

  Volgens de beschikbare vergelijkende evaluaties heeft het Verdrag van Cotonou, cq. het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), het goed gedaan en vervulde het soms een voortrekkersfunctie. In de loop der jaren zijn zowel inhoudelijk (armoedefocus) als procedureel (programmering) de ontwikkelingssteun aan ACS-landen en niet-ACS-landen (respectievelijk via het EOF en het DCI) in de praktijk naar elkaar toe gegroeid. Een discussie die al langere tijd speelt is of het EOF niet geïntegreerd zou moeten worden in het DCI en daarmee dan voortaan gefinancierd zou worden via de algemene EU-begroting in plaats van een separaat fonds. Met zo'n gewijzigde opzet zou een einde komen aan de groepsbenadering van de ACS-landen en het beginsel van wederkerigheid worden losgelaten, wat het eigenaarschap aan de kant van de ACS-landen zal verzwakken. De AIV stelt dat alternatieve voorstellen voor het EOF stevig moeten worden onderbouwd door openbare, en bij voorkeur onafhankelijke, sterkte-zwakte analyses. Hoewel de AIV zich bewust is van het feit dat Nederland zich tot nu toe op het standpunt heeft gesteld dat budgettering van het EOF wenselijk is geven bovenstaande overwegingen aan dat dit complexe materie is.

  Ontwikkelingssamenwerking onder het Verdrag van Cotonou kent een grote betrouwbaarheid en voorspelbaarheid, wordt gekenmerkt door wederkerigheid en wederzijdse verantwoordelijkheid bij de opstelling, uitvoering en controle van de programma's, complementariteit met programma's van andere donoren en eigenaarschap door de overheden. Beleidscoherentie voor ontwikkeling wordt bevorderd door brede inbedding in enerzijds politieke dialoog en anderzijds economische samenwerking en handel. De ACS–EU-samenwerking toont zich als een modern instrument dat goed past bij het hedendaagse denken over een geïntegreerde ontwikkelingsbenadering die gekenmerkt wordt door beleidsconsistentie en coherentie. De samenwerking leent zich ook goed voor inbedding in de uitvoering van een toekomstige internationale agenda voor mondiale publieke goederen omdat verwacht mag worden dat deze agenda juist sterk de integratie tussen verschillende beleidsterreinen zal benadrukken, waaronder klimaatverandering en milieubeleid, gendergelijkheid, mensenrechten en goed bestuur, economische en financiële ontwikkeling, migratie en vrede en veiligheid.

- Economische samenwerking en handel: Hier ligt nog een groot probleem ten aanzien van coherentie. Handelsbeleid wordt vanuit de EU nog te vaak gebaseerd op alleen handelslogica in plaats van op een gecombineerd handels- en breder ontwikkelingsperspectief. Dit was één van de belangrijkste oorzaken voor de problemen die zich hebben voorgedaan in het proces om tot ACS–EU *Economic Partnership Agreements* (EPAs) te komen. Daarbij komt dat ACS-landen – al dan niet als gevolg van een bewuste keuze – pas relatief laat betrokken raakten bij het EPA-onderhandelingsproces. De ontwikkeling van het thans bestaande, grotendeels voorlopige, stelsel van EPAs is letterlijk en figuurlijk een *tour de force* geweest die tot resultaten heeft geleid die lang niet alom positief worden gewaardeerd en de eerste aanwijzingen over de nieuwe handelsbalans tussen EU en ACS-landen baren zorgen.

Naast de aangehaalde coherentie tussen ontwikkelings- en handelsdoelstellingen en -maatregelen zou het goed zijn om in de toekomst op het gebied van EPAs meer te opereren vanuit een erkende reciprociteit in wederzijdse belangen. Verder is het van belang om een duidelijker samenwerkingsarrangement te creëren voor kwesties van gezamenlijk belang zoals mondiale en regionale publieke goederen, regionale ontwikkeling en nationaal industriebeleid. Alleen op die wijze kan economisch en handelsbeleid daadwerkelijk helpen een *enabling environment* voor duurzame ontwikkeling, conform de nieuwe post-2015 agenda, tot stand te laten komen.

Hoe de ACS–EU-samenwerking er na 2020 ook uit zal gaan zien, delen van de oude handelsagenda zullen ondanks het bestaan van EPAs nog om aandacht blijven vragen. Voorbeelden zijn de financiële ondersteuning die in het kader van het Verdrag van Cotonou is toegezegd in het kader van de EPAs, verwezenlijking van compensaties voor gederfde opbrengsten van in- en uitvoerrechten, verbrede toegang tot de EU-markt en niet-tarifaire handelsbarrières.

- Governance structuur, samenstelling en werkwijzen instituties: De samenstelling van de ACS-groep onderscheidt zich door haar tricontinentale karakter en grote diversiteit in ontwikkelingsniveaus van de betrokken landen. Interessant is dat de ACS-groep uit een relatief groot aantal minst ontwikkelde landen, kleine eilandstaten en '*land-locked*' landen bestaat. Het Verdrag van Cotonou bevat artikelen waarin specifiek aandacht wordt gegeven aan ACS-landen die behoren tot deze categorieën. Op zichzelf kunnen die landen of groepen meestal geen vuist maken in internationale fora, maar in het grotere verband van de ACS-groep krijgen zij toch een stem. Daarbij is het wel van belang dat deze landen zoveel mogelijk zijn ingebed in hun regionale realiteit. Dit laatste punt staat grotendeels in de weg aan het uitbreiden van de ACS-groep met de minst ontwikkelde landen die nu nog geen lid zijn van de groep.[54]

  Enkele instituties van de ACS en de EU zijn aan vernieuwing toe. Voor wat betreft de ACS-instituties kijkt de AIV uit naar het rapport van de *Eminent Persons Group* van de ACS en de besluiten die de ACS-groep naar aanleiding van dat rapport zal gaan nemen. Een belangrijk aspect betreft de financiering van de ACS-instituties en secretariaatskosten. Tot nu toe neemt de EU een aanzienlijk deel van de kosten voor haar rekening, feitelijk ongeveer de helft. Volgens de AIV zou het de onafhankelijkheid van de ACS-groep bevorderen als de ACS-landen zelf alle kosten van het secretariaat dragen.

  De EU zou dienen na te gaan hoe zij de coherentie tussen EU-beleid en relevant beleid van individuele lidstaten (nog) beter op elkaar kan afstemmen en zo de effectiviteit van alle inspanningen kan verhogen. Bovendien is betere uitwisseling van informatie en afstemming tussen Commissiefunctionarissen die verantwoordelijk zijn voor ontwikkelingshulp, handel en diplomatieke en politieke betrekkingen, nodig.

  Ook het functioneren van de gezamenlijke ACS–EU-organen dient kritisch geëvalueerd te worden. Het is wellicht niet nodig om de ACS–EU-Raad van Ministers bij al zijn

54 Voor de niet-ACS minst ontwikkelde landen Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Cambodja, Laos, Myanmar, Nepal en Jemen, alle gelegen in Azië of het Midden-Oosten, is die regionale inbedding en eventuele andere overeenstemming met leden van de ACS-groep immers afwezig. Zuid-Soedan heeft wat dat betreft een andere positie en is momenteel het enige niet-ACS minst ontwikkelde land waarvoor toetreding tot de ACS-groep logsich zou kunnen zijn. Politieke problemen zouden hier wel nog een tijd in de weg kunnen staan.

reguliere bijeenkomsten te laten bestaan uit vertegenwoordigers van zowel alle EU- als ACS-landen. Veranderingen langs deze lijn zouden ook gevolgen hebben voor de samenstelling en taakstelling van het Comité van Ambassadeurs wiens mandaat grondig zou moeten worden herzien en beter zou moeten gaan aansluiten bij de nieuwe ambities van een stevigere inhoudelijke internationale samenwerking tussen de ACS en de EU. Hoewel het functioneren van het gezamenlijke parlementaire orgaan, de JPA, door sommigen relatief positief beoordeeld wordt, zeker meer recent, komt ook daar de vraag op of een modernere aanpak niet mogelijk zou zijn en beter zou kunnen werken dan de relatief grote en daarmee ook logge en kostbare JPA. Het expertise centrum CTA (*Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation*), gevestigd te Wageningen, wordt door velen positief gewaardeerd.

Kortom, een kritische analyse van het functioneren van alle instituties die een rol spelen in de ACS–EU-samenwerking, en creatief denken over eventuele dynamischere en potentieel effectievere alternatieven, is op zijn plaats. Voor al die instituties geldt dat zij nog veel beter en uitgebreider zouden kunnen samenwerken met maatschappelijk organisaties. Dit is immers een belangrijke manier om de effectiviteit van die samenwerking te vergroten.

De volgende externe factoren en ontwikkelingen zijn ook van invloed op toekomstige ACS–EU-betrekkingen:

- In de 21ste eeuw zien we een multipolaire internationale samenleving waarin de economische en politieke opkomst van Azië en van een aantal andere machten elders in de wereld (zoals Brazilië, Zuid Afrika en Rusland) hun effecten hebben op de positie van de EU en haar lidstaten. Deze nieuwe spelers manifesteren zich duidelijk in mondiale fora zoals de VN maar ook als economische partners voor de ACS en andere ontwikkelingslanden. Hierdoor is de EU niet noodzakelijkerwijs meer de belangrijkste – en zeker niet nagenoeg exclusieve – samenwerkingspartner voor de ACS-landen die het in het verleden geweest is.

- Ten aanzien van de mondiale ontwikkelingsagenda is er sprake van een veranderende context. Evaluaties van de opbrengsten van de inspanningen rondom de MDGs en het opstellen van nieuwe doelen voor de periode 2015-2030 zullen in de loop van het jaar 2015 leiden tot het aannemen van een nieuwe set van *Sustainable Development Goals* (SDGs). Deze vragen om hernieuwde aandacht voor het uitbannen van armoede, het verduurzamen van consumptie- en productiepatronen en de noodzaak om het mondiale partnerschap voor duurzame ontwikkeling, inclusief financiering voor ontwikkelingsactiviteiten, nieuw leven in te blazen. Klimaatverandering, gender en de positie van de minst-ontwikkelde landen worden ook prominent aangeduid. Nieuwer is de aandacht voor ongelijkheid tussen en binnen landen, voor het tegengaan van geweld en voor de positie van kinderen en jongeren.

- Het ligt voor de hand dat zowel de EU als de ACS zich zullen scharen achter de nieuwe SDG-agenda. De ACS en de EU hebben zich in een gemeenschappelijke verklaring uitgesproken over het belang en de inhoud van de SDG-agenda, zoals zij dat eerder deden met betrekking tot de duurzaamheidsagenda van Rio+20. In recente interne beschouwingen over de toekomst wordt vanuit de ACS het gezamenlijk door de ACS en de EU onder ogen zien van de mondiale vraagstukken en het vergroenen van economische groei expliciet als belangrijke taken gezien. Meestal betreft het aandachtsvelden waarbij niet alleen de EU-economie wordt aangesproken, maar ook activiteiten in partnerlanden in het Zuiden.

V.2 Conclusies en aanbevelingen

Het belang van de toekomstige betrekkingen ACS–EU
Gedurende de maar liefst 40 jaar van structurele internationale samenwerking tussen de ACS en de EU die sinds de eerste Conventie van Lomé van 1975 heeft vorm gekregen, hebben partijen betrouwbare relaties opgebouwd. In dat kader werd over vele belangrijke (en ook gevoelige) onderwerpen inhoudelijke overeenstemming bereikt. Geprofileerde en gemoderniseerde voortgezette samenwerking met de ACS biedt de EU naast de van oudsher al als belangrijk geziene mogelijkheden voor toegang tot natuurlijke hulpbronnen, een goede kans op geprivilegieerde economische en politieke samenwerking met bijna tachtig ontwikkelingslanden. Als die samenwerking, die in het verleden wellicht teveel is blijven steken in een pure ontwikkelingssamenwerkingsrelatie, strategischer zou gaan inzetten op het nastreven van gezamenlijke politieke doelen in de VN, dan zou dit de positie van de ACS en van de EU op het wereldtoneel kunnen versterken. Het is dus zeker in zowel het korte als lange termijnbelang van Europa om de historische en strategische belangen van partnerschap met de ACS-landen op waarde te schatten.

Bovenstaand idee lijkt het beste te verwezenlijken door samenwerking met de ACS-landen als collectief. Dat neemt niet weg dat regionalisering een onomkeerbaar fenomeen vormt. Hierbij behoren het belang van groeiende regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie (AU). Die organisatie brengt niet alleen de Afrikaanse ACS-landen ten zuiden van de Sahara samen, maar omvat tevens de Afrikaanse landen in het noordelijke deel van het continent. De EU moet de comparatieve mogelijkheden van de AU en de ACS-groep zo goed mogelijk benutten, simultaan en vanuit een open en pluralistische benadering.

Op mondiaal niveau dient besluitvorming responsiever, inclusiever, participatiever en representatiever te worden én is het zaak de deelname van ontwikkelingslanden in *global governance* te versterken. Dit laatste punt is bij uitstek iets waar ACS–EU-samenwerking een bijdrage aan zou kunnen leveren, bijvoorbeeld als men erin slaagt het nastreven van gezamenlijke politieke doelen in de VN concreet en constructief gestalte te geven.

De AIV oordeelt dat het in de geest is van het huidige Verdrag om eventuele voortzetting van de ACS–EU-samenwerking expliciet te koppelen aan de SDG-agenda, inclusief het benoemen van het gemeenschappelijk belang in mondiaal beheer van publieke goederen en het verder vormgeven van een politieke dialoog over elementen uit die agenda. Er liggen relatief nieuwe mogelijkheden in de sfeer van natuurlijke hulpbronnen voor een verduurzamende economie (o.a. hernieuwbare energie uit land en zee, water en industriebeleid). Op dit terrein ligt potentieel voor meer uitwisseling van informatie over en eventueel zelfs afstemming van posities en gezamenlijk optreden in de toekomst. Met hun numerieke meerderheid in bepaalde internationale fora zouden de EU en de ACS-landen zo agendering en besluiten op mondiaal niveau wellicht sterker kunnen beïnvloeden.

Vorm van de ACS–EU-samenwerking
Een van de belangrijke kenmerken van ACS–EU-samenwerking tot nu toe is dat die heeft plaatsgevonden op basis van verdragen. Het gegeven dat de inhoudelijke prioriteiten, instituties en procedures vastgelegd zijn in een voor langere tijd gezamenlijk afgesproken juridisch bindend document heeft het niveau van eigenaarschap, de voorspelbaarheid, de betrouwbaarheid en het gezag van de samenwerking goed gedaan. Hierop terugkomen zou door de ACS-groep en anderen wellicht uitgelegd worden

als ‘*downgrading*’ van de samenwerking en gezien worden als een negatief signaal. Bovendien is één van de grote verdiensten van ACS–EU-samenwerking uit het verleden nu juist de wederkerigheid en gezamenlijk overeengekomen uitgangspunten in plaats van unilateraal door de EU opgestelde bepalingen. Moderne ontwikkelingshulp kan immers geen afgeleide van een afhankelijke relatie zijn. Dit vereist aan de kant van de EU ook dat zij meer werk maakt dan in het verleden gebeurd is van het informeren van, en overleggen met, de ACS-landen over voor hen belangrijke beleidsontwikkelingen binnen de EU.

Zo bezien is er eigenlijk geen plaats (meer) in ACS–EU-betrekkingen voor unilateraal bepaalde relaties. De verdragsvorm van de samenwerking tussen de ACS en de EU biedt een structuur om samenwerking tussen twee mondige en actieve partners te verzekeren, op een manier waar een politieke strategie, beleidsmatige overeenkomst of een wijziging van het Verdrag van Lissabon, niet in zou kunnen voorzien.

De nadelen van een verdragsconstructie zijn onder andere dat die relatief star is doordat zowel de inhoud als de uitvoeringsprocedures niet aangepast kunnen worden aan nieuwe prioriteiten zonder formele verdragswijzigingen. Daar komt bij dat de ratificatieprocedure steeds stroever verloopt en sommige landen er lang over doen om tot ratificatie over te gaan. Dit probleem zou van tafel zijn als besloten zou worden om voor de toekomst de samenwerking niet langer bij verdrag vast te leggen.

Alles overziend spreekt de AIV een duidelijke voorkeur uit voor een wederkerig juridisch bindend document omdat naar de inschatting van de AIV de nadelen van deze basis voor samenwerking niet opwegen tegen de genoemde voordelen. De AIV adviseert de Nederlandse regering dan ook om hierop in te zetten in het onderhandelingsproces. Hierbij dient aangetekend te worden dat er alle aanleiding bestaat om kritisch te kijken naar welke onderdelen van het huidige Verdrag van Cotonou na 2020 echt nodig blijven, wat eventueel toegevoegd dient te worden en hoe de samenwerking efficiënter en effectiever zou kunnen worden. Een compacter, gestroomlijnder Verdrag dat zich eenduidiger en selectiever richt op een aantal prioriteiten en sterker inzet op de verwezenlijking daarvan, zou wenselijk zijn.

Bij de keuze voor de verdragsvorm dient rekening gehouden te worden met het feit dat er een grote kans is dat in eventuele onderhandelingen over een vervolgverdrag enkele lastige onderwerpen zullen opkomen die een flink negatieve invloed zouden kunnen hebben op het onderhandelingsklimaat en de onderlinge relaties tussen de ACS en de EU. Hierbij valt te denken aan: verwijzingen naar het Internationaal Strafhof, die met name binnen de Afrikaanse Unie zeer gevoelig liggen; verwijzingen naar de rechten van lesbiennes, homo’s, biseksuelen, transgenders en interseksuelen; en migratie, met name waar het terugnameverplichtingen betreft. Een goed uitgedachte, participatieve en kwalitatief goed uitgevoerde onderhandelings- en communicatiestrategie is voor deze onderwerpen noodzakelijk. Anders zouden zij wellicht tot *deal-breakers* kunnen verworden.

Zelfs als de ACS en EU samen ervoor zouden kiezen om op andere voet verder te gaan, en details van hun samenwerking op een andere manier dan in een verdrag of een ander juridisch bindend document vast te leggen, dan is het volgens de AIV van belang dat er in ieder geval een bindend algemeen overkoepelend instrument blijft bestaan waarin belangrijke gezamenlijke uitgangspunten – zoals de integrale benadering van ontwikkeling; het belang van coherentie en van mensenrechten als essentiële elementen – bindend vastgelegd worden.

Voor een toekomstige ACS–EU-relatie is het dus wenselijk dat overkoepelende elementen, zoals coherentie tussen economische samenwerking, handel, ontwikkelingshulp en politieke dialoog, en fundamentele waarden op het gebied van mensenrechten, de rechtsstaat en goed bestuur, en de ontwikkelingsdimensie van de EPAs, worden overgenomen in een vervolgovereenkomst, die liefst een gelijkwaardige juridische garantie zou moeten bieden als het Verdrag van Cotonou. Daarbij moet zo concreet mogelijk worden aangegeven hoe de genoemde overkoepelende elementen gerealiseerd kunnen worden. Voor mensenrechten is dat al in voldoende detail vastgelegd in het Verdrag van Cotonou, voor coherentie nog niet.

Landen en Gebieden Overzee
Al vaker is voorgesteld om de status van LGO's niet langer te scheiden van die van ultraperifere gebieden (UPG's). Daarmee zouden LGO's onder Europees regionaal beleid gebracht kunnen worden en zou steun aan hun ontwikkeling kunnen worden gefinancierd uit de regionale structuurfondsen van de EU. Het LGO-besluit 2013 bevat enige aanknopingspunten voor een geleidelijk reduceren van de verschillen.

De AIV adviseert steun te verlenen aan dit voorstel om niet langer onderscheid te maken tussen LGO's en UPG's en hierop anticiperend de Caraïbische landen van het Koninkrijk te ondersteunen wanneer aansluiting gewenst lijkt bij de voor UPG geldende regelingen, dan wel de overgang naar deze status te maken.

Specifieke rol van Nederland
De AIV wijst erop dat Nederland, door middel van een constructief-kritische opstelling, een verschil kan maken in de discussies over de toekomst van ACS–EU-betrekkingen na 2020. De reputatie van Nederland op het terrein van internationale samenwerking en vooruitstrevende rol ten aanzien van coherentie tussen hulp, handel, economische en politieke samenwerking, en de concretisering daarvan in de vorm van het samenbrengen van handel en ontwikkelingshulp onder één minister, dragen daar allemaal toe bij. Ook de *brokering* rol die Nederland in het moeilijke onderhandelingsdossier van de *Economic Partnership Agreements* op zich genomen heeft en die door beide zijden positief gewaardeerd is, biedt een basis om een constructieve rol te spelen in het traject naar een post-Cotonou samenwerkingskader.

De positie van Nederland zou zelfs van strategische betekenis kunnen worden gezien het feit dat Nederland in de eerste helft van 2016 Voorzitter van de Raad van de EU zal zijn. Juist in die periode zullen de uitkomsten van de consultaties en mogelijk ook de implicaties daarvan duidelijk worden. De rol van Nederland als voorzitter, de inzet van minister Ploumen op het terrein van ACS–EU-handel en het mandaat van Commissaris Mimica zouden daarbij synergie kunnen geven. De AIV ziet het Nederlands voorzitterschap als een belangrijke kans om specifieke prioriteiten uit het Nederlandse beleid voor EU-ontwikkelingssamenwerking, zoals coherentie, te agenderen in de onderhandelingen.

Kenmerkend voor het Verdrag van Cotonou tot nu toe is immers dat het de relatie tussen economische samenwerking, handel, ontwikkelingshulp en politieke dialoog inhoudelijk goed regelt. Coherentie is ook opgenomen in het Verdrag van Lissabon (artikel 208), in relatie tot beleidsterreinen die van invloed zijn op ontwikkelingslanden, zoals landbouw, visserij, energiebeleid en klimaatverandering. De gedachte is dat men niet met de ene hand wegneemt wat men met de andere hand geeft. De integrale benadering van de ontwikkelingsproblematiek die het Verdrag van Cotonou voorstaat, biedt een goed kader om verder uitvoering te geven aan beleidscoherentie.

Binnen de EU wordt naar Nederland gekeken als een voortrekker op het gebied van coherentiebeleid. De inzet op coherentie vormt inderdaad een centraal element in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, zeker nu de portefeuilles van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking aan één Minister zijn toevertrouwd. Nu de ACS–EU-verhoudingen door de praktijk van de EPA-onderhandelingen enigszins verstoord zijn geraakt, is des te belangrijker dat vanaf nu de EU-handelsopvattingen beter doordrenkt worden met de meer geïntegreerde ontwikkelingslogica zoals die spreekt uit het Verdrag van Cotonou en uit de internationale agenda voor duurzame ontwikkeling.

Afsluitend kan worden gesteld dat sinds ondertekening van het Verdrag van Cotonou in 2000 de wereld sterk is veranderd. Voortzetting van de ACS-EU samenwerking is daarom niet vanzelfsprekend. Een besluit hiertoe dient overwogen te worden in het licht van nieuwe uitdagingen en een veranderende geopolitieke context. Uitgangspunt blijft dat de EU een waardengemeenschap is die verworvenheden als mensenrechten, de rechtsstaat en democratie hoog in het vaandel heeft staan. Het actief bevorderen van vrede en veiligheid in de wereld vormt een hoeksteen van haar buitenlandse beleid. Daarentegen ziet de EU zich door de nieuwe multipolaire verhoudingen geconfronteerd met een teruglopende geopolitieke inbreng.

In de samenwerking met de ACS-groep heeft Europa lange tijd gemeend dat alleen de ACS de vragende partij was. Dit is steeds minder het geval. Er is juist veel aan gelegen om het belang van politieke samenwerking in brede zin hernieuwd af te wegen en daarbij het belang van de verbondenheid van de EU met de ACS-groep serieus te nemen. De samenwerking heeft een rijk verleden en er is een enorme kennis opgebouwd.

Het advies van de AIV luidt daarom om onverkort in te zetten op een vervolgverdrag met de ACS-groep, met een grotere nadruk op politieke samenwerking. Samenwerking met de ACS-landen is een potentieel belangrijk medium om geopolitieke doelen op het vlak van duurzame ontwikkeling en vrede en veiligheid te behartigen. Nederland zou het voortouw moeten nemen om de samenwerking van de EU met de ACS-landen verder vorm te geven.

Bijlagen

Adviesaanvraag

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Prof. Mr. J. G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
MINBUZA-2014.100884

Datum 3 maart 2014
Betreft Adviesaanvraag Herziening van het Verdrag van Cotonou

De associatie van de EU met de ACS landen vindt haar oorsprong in de oprichtingsgeschiedenis van de EU en in de herschikking van de relatie van lidstaten met voormalige koloniën, de ACS landen (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan). Deze associatie werd nader vorm gegeven in de verdragen van Yaoundé in 1963, Lomé in 1975 en Cotonou in 2000. Dit maakt de 'associatie' van deze groep van landen met de EU, als reeds vastgelegd in het verdrag van Rome, tot een bijzondere.

De partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de ACS-landen (het verdrag van Cotonou) loopt af in 2020. De discussie over de toekomst van de relatie tussen de ACS-landen en de EU dient nu gevoerd te worden om effect te kunnen sorteren op de komende verdragsonderhandelingen. Het verdrag is een unieke combinatie van ontwikkelingssamenwerking in één kader met handel, politieke samenwerking, veiligheid en migratie. Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), waaruit de EU haar ontwikkelingssamenwerking aan de ACS-landen bekostigt, vloeit voort uit het verdrag van Cotonou. Dit heeft voor een belangrijk deel de buitenlandse relaties van de EU met de ACS-landen vormgegeven. Het is een intergouvernementeel fonds dat buiten de EU-begroting staat.
Het verdrag van Lissabon noemt de ACS landen niet meer als groep. Dit wordt door sommigen gezien als een signaal van het afgenomen belang van de band tussen de EU en de ACS. Tevens konden de verdragsbepalingen die ACS-landen preferentiële toegang gaven tot de EU niet worden gehandhaafd omdat zij niet WTO-conform waren. Ten gevolge hiervan is de Europese Commissie met de afzonderlijke regio's gaan onderhandelen over WTO conforme ontwikkelingsvriendelijke vrijhandelsverdragen (de zogenaamde Economic Partnership Agreements (EPA's).
De vraag rijst of de ontwikkelingsrelatie met ACS landen niet samengevoegd zou moeten worden met overige EU financieringsinstrumenten (zoals het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking - DCI).

Onze referentie
MINBUZA-2014.100884

In het kader hiervan heeft het Kabinet de volgende vragen:

1) Moet er een follow-up komen op het Cotonou-verdrag? Zo ja, welke vorm zou dit moeten krijgen (al dan niet juridisch bindend) en wat zou de inhoud hiervan moeten zijn (welke onderwerpen)?
2) Heeft de ACS-relatie (als eenheid) nog bestaansrecht en zo ja, op basis waarvan? Of zou het beter zijn met de regio's afzonderlijk (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan) afspraken te maken of juist te streven naar een geïntegreerde aanpak onder de EU-begroting? Zo ja, hoe zouden deze afspraken vorm gegeven moeten worden? Welke elementen van het verdrag van Cotonou zouden behouden moeten blijven?

Hierbij kunnen de volgende subvragen aan de orde komen:

1) Hoe is de samenwerking van de EU met de ACS-landen te beoordelen vanuit het perspectief van OS-handel, politieke samenwerking, veiligheid en migratie? Welke resultaten heeft het Verdrag van Cotonou opgeleverd en hoe is de balans (positief/negatief) indien vergeleken met andere samenwerkingsmodellen?
2) Worden in de samenwerking met de ACS-landen strategische samenwerkingsdoeleinden van de EU behartigd, in bijvoorbeeld het kader van duurzame ontwikkeling (sociaal, economisch, ecologisch), hernieuwbare energie, grondstoffen, migratie, mensenrechten en vredesopbouw en rechtstaat? Hoe effectief is deze samenwerking in vergelijking met samenwerking met andere (deels overlappende) regionale samenwerkingsverbanden (zoals de Afrikaanse Unie, SADC, Comesa, ECOWAS e.a.)?
3) Wat is de invloed van de EU in de ACS en welke rol spelen nieuwe machten zoals de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika) op het bepalen van de agenda? Welke (potentiële) rol speelt de ACS in 'global governance'?
4) In hoeverre is de governance structuur van het partnerschap van invloed op de kwaliteit van de samenwerking?
5) Welke rol zou Nederland op zich moeten nemen bij de onderhandelingen over een eventueel opvolgingsverdrag van Cotonou? In de EPA onderhandelingen nam NL een 'brokering role' op zich, hoe is deze rol geapprecieerd door de EU en de ACS?
6) Wat zijn de factoren inclusief tijdsmomenten op weg naar 2020 die het besluitvormingsproces zouden kunnen versoepelen of bemoeilijken?
7) In hoeverre en op welke manier speelt het al dan niet afsluiten van de EPA's een rol voor de toekomst van het verdrag van Cotonou?
8) Wat is de mening van de ACS-landen over de herziening en welke mogelijkheden zien zij voor een verbeterde wederkerige relatie?
9) Wat zijn de consequenties van een eventuele verandering van de relaties met de ACS-landen voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO)? [1]

[1] In het LGO besluit van 25 november 2013, 2013/755/EU, wordt gestreefd naar een wederkerig partnerschap ter ondersteuning van de duurzame ontwikkeling van de LGO (para. 5) en een directe relatie gelegd met het EOF (paras. 32/34 en arts. 75a, 77, 78, 85-87, 91, 96(4)).

Het advies zou januari 2015 afgerond dienen te zijn met het oog op de opstelling van een eventueel onderhandelingsmandaat van de EU.
Ik zie uw advies met veel belangstelling tegemoet.

Onze referentie
MINBUZA-2014.100884

Frans Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken

Lilianne Ploumen
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Overzicht gebruikte afkortingen

ACS	Groep van 79 landen uit Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AU	African Union
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika
CARICOM	Caribbean Community
CARIFORUM	Forum of the Caribbean Group of African, Caribbean and Pacific States
CDE	Centre for the Development of Enterprise
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CTA	Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation
DCI	Development Cooperation Instrument
DfID	Department for International Development
EAC	East African Community
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EIB	Europese Investeringsbank
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EPA	Economic Partnership Agreement
EPG	Eminent Persons Group
ESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
GSP	Generalized Scheme of Preferences
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
JPA	Joint Parliamentary Assembly
LDC	Least Developed Country
LGOs	Landen en Gebieden Overzee
MDGs	Millennium Development Goals
NAO	National Authorising Officer
NGO	Non-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PICTA	Pacific Island Countries Trade Agreement
SADC	Southern African Development Community
SDGs	Sustainable Development Goals
SIDS	Small Island Developing States
Stabex	Système de Stabilisation des Recettes d’Exportation
Sysmin	System of Stabilization of Export Earnings from Mining Products
UPG	Ultraperifeer gebied
VN	Verenigde Naties
WTO	World Trade Organisation

Overzicht van geraadpleegde deskundigen

Peter Craig-McQuaide	Hoofd afdeling Interinstitutionele Relaties, Head of Unit of the DG for Development and Cooperation-EuropeAid
Dr. Patrick I. Gomes	ambassadeur Guyana
Mw. prof.dr. J. Gupta	Vicevoorzitter Commissie Ontwikkelingssamenwerking
C.B. Hagenaars	Permanente Vertegenwoordiging Brussel
Mw. drs. Daniëlle Hirsch	Directeur Both ENDS
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin	Voorzitter Commissie Mensenrechten, AIV
Dr. Burghard Ilge	Senior Programmamedewerker Both ENDS
Dhr. Geert Laporte	Adjunct-directeur ECDPM
Drs. Junior Lodge	ACS Directeur Externe Betrekkingen Programma Directeur, ACS MTS programma
Marc Maes	Medewerker Europees Handelsbeleid, 11.11.11
Dr. Obadiah Mailafia	ACS Chef du Cabinet
Hon. Alhaji Muhammad Mumuni	ACS Secretaris-Generaal
Mw. Andreia Oliveira	EU Advocacy Officer DSW (Deutsche Stiftung Weltbevoelkerung)
Drs. Anders Oljelund	Zweedse Ambassadeur, European Union Department Section for Coordination of EU development Policy
Dr. Fatumanava Pa'o Luteru	ACS ambassadeur Samoa
Dr. Klaus Rudischhauser	Adjunct-directeur Policy and Thematic Coordination, Deputy Director DG for Development and Cooperation-EuropeAid
Prof.dr. N.J. Schrijver	Lid Eerste Kamer der Staten Generaal, Hoogleraar Internationaal Publiekrecht, Universiteit van Leiden
G.T. Schulting	Permanente Vertegenwoordiging Brussel
Mw. Karine Sohet	Policy Officer, EU Development Policies, APRODEV
Mw. Izabella Toth	Senior Corporate Strategist, CORDAID en CONCORD raadslid

Lidstaten van de ACS-groep

Country	year entry	Country	year entry
Angola	1984	Malawi	1975
Antigua and Barbuda	1984	Mali	1963
Commonwealth of the Bahamas	1975	Republic of Marshall Islands	2000
Barbados	1975	Mauritania	1963
Belize	1984	Mauritius	1975
Bénin	1963	Federated States of Micronesia	2000
Botswana	1975	République de Mozambique	1984
Burkina Faso	1963	Namibia	1995
Burundi	1963	Republic of Nauru	2000
Cameroun	1963	Niger	1963
Cape Verde	1979	Nigeria	1975
République centrafricaine	1963	Republic of Palau	2000
Chad	1963	Papua New Guinea	1979
Union des Comores	1979	Rwanda	1963
République du Congo (Brazzaville)	1963	St. Kitts and Nevis	1984
République du Congo (Kinshasa)	1963	St. Lucia	1979
Cook Islands (Government of the)	2000	St. Vincent and the Grenadines	1984
Côte d'Ivoire	1963	Samoa	1975
Cuba	2000	Sao Tome and Principe	1979
Djibouti	1979	Senegal	1963
Dominican Republic	1984	Seychelles	1979
Dominica	1979	Sierra Leone	1975
Eritrea	1995	Solomon Islands	1979
Ethiopia	1975	Somalia	1963
Fiji	1975	South Africa	1995
Gabon	1963	Sudan	1975
Gambia Republic	1975	Suriname	1979
Ghana	1975	Swaziland	1975
Grenada	1975	Tanzania	1969
Guinea	1975	Timor Leste	2006
Guinea-Bissau	1975	Togo	1963
Equatorial Guinea	1990	Tonga	1975
Guyana	1975	Trinidad and Tobago	1975
Haïti	1990	Tuvalu	1979
Jamaica	1975	Uganda	1969
Kenya	1969	Vanuatu	1984
Kiribati	1979	Western Samoa	2000
Lesotho	1975	Zambia	1975
Liberia	1975	Zimbabwe	1984
Madagascar	1963		

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen*, april 2014*
89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*

21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*

22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*

23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*

24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*

25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*

26 DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*